

**Pluralisierung der Berufsbildung als Innovationsstrategie**  
**Modernisierung der Qualifikationsentwicklung im Spannungsfeld von**  
**Regulierung und Deregulierung**

Expertise für ein Berliner Memorandum zur Modernisierung der Beruflichen Bildung im  
Auftrag der Senatsverwaltung für Arbeit, Berufliche Bildung und Frauen (September 2000)

Prof. Dr. Günter Kutscha  
Gerhard-Mercator-Universität Duisburg  
Fachgebiet Berufspädagogik/Berufsbildungsforschung

---

**Inhaltsverzeichnis**

<b>1.</b>	<b>Einführung und Leitthesen</b>	<b>4</b>
<b>2.</b>	<b>Berufliche Bildung und Regionalisierung in der Bundesrepublik Deutschland</b>	<b>7</b>
2.1	Ausgangssituation: Trennung von allgemeiner und beruflicher Bildung im Kontext staatlicher und korporativer Systemlogiken	7
2.2	Reform und Entwicklung des Bildungswesens in Deutschland seit Mitte der 60er Jahre unter dem Anspruch der Gleichwertigkeit von allgemeiner und beruflicher Bildung	11
2.3	Arbeitsmarkt und Ausbildungsstellenmarkt im regionalen Vergleich - Disparitäten und Ungleichheit beruflicher Bildungschancen als arbeitsmarkt- und bildungspolitische Herausforderung	21
2.4	Berufsbildungspolitik und -planung im Spannungsfeld von zentraler und dezentraler Steuerung	30
2.4.1	Gesetzliche Grundlagen der Berufsausbildung im Dualen System	30
2.4.2	Kooperativer Föderalismus - Zentralisierung der Bildungspolitik und -planung	31
2.4.3	Staatliche Schulaufsicht im Rahmen der Schul- und Kulturhoheit der Bundesländer – Dezentralisierungstendenzen	32
2.5	Akteure der beruflichen Bildung im Netzwerk regionaler und lokaler Qualifizierungsstrukturen	34
2.5.1	Schulträger und berufliche Schulen im Bereich des öffentlichen Schulwesens	34

---

2.5.2	Akteure der außerschulischen Berufsbildung	36
2.5.2.1	Funktionsbereiche der außerschulischen beruflichen Bildung	36
2.5.2.2	Die Kammern: Korporative Netzwerke der beruflichen Aus- und Weiterbildung	38
2.5.2.3	Die Arbeitsämter: Knotenpunkte regionaler Arbeits- und Ausbildungsplatzmärkte	39
2.5.2.4	Die Kommunen: Träger der Jugendberufshilfe und Moderatoren lokaler Qualifizierungsinitiativen	44
2.5.3	Regionalisierung und Pluralisierung: Handlungslogiken institutioneller Akteure und Aufgaben regionaler Politik	49
<b>3.</b>	<b>Berufsbildung für alle – Leitbilder, bildungspolitische Positionen, Maßnahmen</b>	<b>51</b>
3.1	„Leben und Arbeiten in der Informationsgesellschaft - Im Vordergrund der Mensch“ - Leitorientierungen des EU-Grünbuchs von 1996	51
3.2	Bildungspolitische Positionen zur Modernisierung der beruflichen Bildung in Deutschland	56
3.3	Ausbildungskonsens und Maßnahmen des Bündnisses für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerb	69
<b>4.</b>	<b>Von Europa Lernen: Innovationsansätze und good practices</b>	<b>76</b>
4.1	Regularisierte Pluralität: Modernisierung des niederländischen Systems der beruflichen Bildung zwischen top down und bottom up	76
4.1.1	Das Gesetz für Erwachsenenbildung und berufliche Bildung: Neue Qualifikationsstruktur und Lenkungskonzepte	76
4.1.2	Modernisierungsprinzipien und Umsetzungsstrategien	80
4.1.3	Reformbedarf und –barrieren des beruflichen Bildungssystems in Deutschland vor dem Hintergrund des niederländischen Modernisierungsprojekts	93
4.2	Lernen in „verteilten Systemen“ – Das Sekundar-Oberstufen-Experiment in Finnland	97
4.2.1	„Open learning“ und „free choice“ – Förderung beruflichen Lernens durch Vielfalt und Wechsel der Lernumgebungen	97
4.2.2	Zielsetzungen des finnischen Oberstufenexperiments und Erfahrungen aus Sicht der beteiligten Schüler und Schülerinnen	101
4.2.3	Zusammenfassung und Empfehlungen	110
4.3	Aufbruch zu neuen Allianzen: Integrierte Beschäftigungs- und Berufsbildungspolitik in Dänemark	113

<b>5.</b>	<b>Gestaltungsoptionen für die berufliche Aus- und Weiterbildung – Regulierte Pluralität mit sozial-marktwirtschaftlicher Orientierung</b>	<b>116</b>
5.1	Entwicklungspfad: die „flexicurity route“	116
5.2	Die „heiligen Kühe“ des Dualen Systems: Berufsprinzip, Dualitätsprinzip und Konsensprinzip – Bewährt, aber veränderungsbedürftig	118
5.3	Von der Anstalt zum Dienstleistungszentrum - Modernisierung der Berufsschule	119
5.4	Pluralisierung der Organisationsformen der Berufsausbildung im Rahmen des Dualen Systems	122
5.5	Modernisierung beruflicher Weiterbildung durch Gestaltung von Vielfalt im Spannungsfeld von Regulierung und Flexibilität	124
	<b>Abbildungsverzeichnis</b>	<b>130</b>
	<b>Literatur</b>	<b>131</b>

## 1. Einführung und Leitthesen

Im Kontinuum zwischen Markt und Staat lassen sich in der Europäischen Union drei grundlegende Organisationsmodelle beruflicher Bildung unterscheiden:

- das vorrangig marktgesteuerte, modularisierte System der Nationalen Beruflichen Qualifikationen (NVQ) in England,
- das in erster Linie staatlich geregelte, vorwiegend schulisch organisierte Ausbildungssystem in Frankreich,
- das berufsförmig strukturierte System der dualen Berufsausbildung in Deutschland als „Mischsystem“ mit marktwirtschaftlichen, staatlichen und korporatistischen Steuerungskomponenten.

Von grundsätzlicher Bedeutung für die duale Berufsausbildung in ihrer typischen Ausprägung „als deutsches System“ der Berufsausbildung sind folgende Gestaltungs-, Ordnungs- und Verfahrensprinzipien:

- die Verbindung praktischer Erfahrungen in Ausbildungsbetrieben und theoretischem Lernen im berufsbezogenen und allgemeinen Unterricht der Berufsschule (Dualität als berufsdidaktisches und lernortorganisatorisches Gestaltungsprinzip),
- die Vermittlung beruflicher Handlungskompetenzen im Rahmen staatlich anerkannter Ausbildungsberufe (Berufsprinzip als ordnungspolitisches Leitkonzept für die Vermittlung fachlicher Kenntnisse und Fertigkeiten in „geordneten Ausbildungsgängen“),
- die auf Konsensfindung ausgerichtete sozialpartnerschaftliche Zusammenarbeit auf zentraler und regionaler Ebene (Konsens als sozialpartnerschaftliches Verhandlungsprinzip) sowie
- die Einbeziehung der Kammern und sonstiger „zuständiger Stellen“ im Sinne des Berufsbildungsgesetzes mit der Wahrnehmung von Regelungs-, Aufsichts- und Beratungsfunktionen (Prinzip der öffentlich-rechtlichen Ausübung hoheitlicher Befugnisse durch die Selbstverwaltungsorgane der Wirtschaft).

Die deutsche Form der Berufsausbildung ist weltweit unter dem Markenzeichen „Duales System“ bekannt und geschätzt. Gleichwohl ist diese Bezeichnung eher irreführend. Denn was

die Lernorte betrifft, so haben wir es heute mit einer „Pluralität“ von Lernorten und Lernortkombinationen zu tun (betriebliche Arbeitsplätze und Lehrwerkstätten, überbetriebliche Ausbildungsstätten, berufliche Schulen etc.). Und auch die Steuerung des Systems beschränkt sich nicht auf die Dualität von Staat und Markt bzw. Schule und Betrieb, sondern hebt sich gerade dadurch hervor, dass sie die Vielfältigkeit der Interessen von Arbeitgeberorganisationen, Gewerkschaften und Fachverbänden in einem komplexen Aushandlungsprozess berücksichtigt. Die „geregelte Pluralität“ des dualen Systems hat in der Vergangenheit ganz wesentlich dazu beigetragen, dass sich die Berufsausbildung relativ flexibel an die sich ständig ändernden Anforderungen des Beschäftigungssystems anpassen konnte, ohne die bewährte Form der berufsförmig organisierten Verbindung von Theorie und Praxis in „geordneten Ausbildungsgängen“, wie es im Berufsbildungsgesetz heißt, preiszugeben.

Der vorliegende Beitrag ist auf einen speziellen Aspekt der Modernisierung des dualen Systems fokussiert: auf die Gestaltung von Vielfalt und Pluralität des Ausbildungssystems. Diese Akzentsetzung darf nicht missverstanden werden. Es geht nicht um Vielfalt und Pluralität als Gegensatz zum dualen System, sondern um die Frage nach dem Modernisierungspotential von Vielfalt und Pluralität auf dem Entwicklungspfad des dualen Systems unter dem Anspruch der Zugänglichkeit dieses Systems für alle, die eine Berufsausbildung wünschen. Die Realisierung dieses Anspruchs ist der Prüfstein für die Tauglichkeit und Qualität des dualen Systems als eines „deutschen Systems“ der Berufsausbildung, das nicht nur einer privilegierten Auswahl von Jugendlichen zugänglich sein darf. Die öffentliche Verantwortung für die berufliche Ausbildung der heranwachsenden Generation ist unteilbar. Unter dieser Voraussetzung werden die „neuralgischen Stellen“ des dualen Systems geprüft und mit Innovationspraxen ausgewählter EU-Staaten verglichen. Die hier empfohlenen Modernisierungsansätze im Rahmen des dualen Systems basieren auf folgenden Leitthesen:

- Im Vergleich zu anderen europäischen Ausbildungssystemen besteht kein Grund, den Entwicklungspfad des dualen Systems zu verlassen. Er sollte vielmehr unter Berücksichtigung europäischer und internationaler Herausforderungen ausgebaut und allen Jugendlichen und Arbeitnehmern, die es wünschen, zugänglich gemacht werden (duales System als „Ausbaumodell“).
- Lernschwächere und andere marktbenachteiligte Jugendliche bedürfen besonderer Förderung und gegebenenfalls eines besonderen Schutzes in berufsqualifizierenden Einrichtungen, die eine qualifizierte (sozial-)pädagogische, psychologische und fachliche

Betreuung gewährleisten. Auch in diesen Fällen sollte grundsätzlich die Anschlussfähigkeit an den Entwicklungspfad des dualen Ausbildungssystems angestrebt werden. Das gilt insbesondere für die Verbindung von Theorie und Praxis in der Ausbildung und für die Orientierung am Prinzip der Beruflichkeit als Medium fachlicher Kompetenzentwicklung sowie persönlicher und sozialer Identitätsbildung (duales System als Leitsystem der Berufsausbildung).

- Die konsequente Verbindung von Markteffizienz und Chancengleichheit, Wettbewerb und Solidarität muss als politisches Leitprinzip der Sozialen Marktwirtschaft auch für die Berufsausbildung im dualen System zur Geltung gebracht und in die Praxis umgesetzt werden (Kompatibilität des dualen Systems mit den ordnungspolitischen Prinzipien der Sozialen Marktwirtschaft).
- Die Modernisierung der Berufsausbildung auf dem Entwicklungspfad des dualen Systems steht unter dem Anspruch der Vorbereitung auf eine qualifizierte Erwerbsarbeit für alle, die es wünschen. Um diesen Anspruch realisieren zu können, bedarf es einer wirksamen, gleichwohl für alle Beteiligten (insbesondere für die Auszubildenden) verlässlichen Flexibilisierung des dualen Systems als Voraussetzung dafür, künftige Erwerbstätige so zu qualifizieren, dass sie sich flexibel und in hohem Maße selbstverantwortlich verhalten können (Erwerbsarbeit für alle als Leitziel für die Modernisierung des dualen Systems).
- Für die Modernisierung des dualen Ausbildungssystems ist die Orientierung am Berufsprinzip, am Dualitätsprinzip und am Konsensprinzip von grundlegender Bedeutung. Wenn diese Prinzipien auch künftig maßgebend bleiben sollen, ist sorgfältig zu prüfen, wie sie den veränderten Bedingungen des Beschäftigungssystems angepasst werden können, und zwar insbesondere: durch Modularisierung im Rahmen des Berufskonzepts, durch konsequente Entwicklung vom dualen zum pluralen System der Lernorte, last but not least: durch Stärkung der regionalen Zuständigkeiten und Infrastrukturen in Ergänzung des Konsensprinzips auf zentraler bundesstaatlicher Ebene. Dabei ist in öffentlicher Verantwortung für die Berufsausbildung Jugendlicher besondere Aufmerksamkeit darauf zu richten, dass durch die Flexibilisierung des dualen Systems nicht-kalkulierbare Risiken und Nachteile für die davon betroffenen Jugendlichen vermieden werden (Flexibilisierung des dualen Systems als Modernisierungsstrategie unter dem Anspruch öffentlicher Verantwortung).

Effizienz und Chancengleichheit, Wettbewerb und Solidarität sind aufeinander verwiesen und gelten in diesem unauflösbaren Zusammenhang europaweit als Grundprinzipien der Berufsbildungspolitik und –planung. Wegweisend dafür ist u.a. das EU-Grünbuch „Leben und Arbeiten in der Informationsgesellschaft – Im Vordergrund der Mensch“ von 1996. Die EU-Kommission fordert darin, hohe Niveaus und nachhaltige Grade von Wirtschaftswachstum und Beschäftigung zu erreichen und gleichzeitig zur Verbesserung der Demokratie sowie zur Gewährleistung von Chancengleichheit und sozialer Gerechtigkeit beizutragen. Sicherlich gibt es nicht nur einen einzigen Weg, Wettbewerb und Solidarität, ökonomische Effizienz und soziale Gerechtigkeit in der beruflichen Bildung zu praktizieren. Die Stärken des dual-korporatistischen Systems der Berufsausbildung in Deutschland finden in vielen europäischen Ländern Beachtung und Nachahmung. Umgekehrt kann aber auch Deutschland von Entwicklungen anderer Mitgliedstaaten der EU lernen. Sie könnten partiell auch für Innovationsstrategien im Rahmen des dualen Ausbildungssystems in Deutschland von großem Interesse sein.

Für Europa lernen heißt auch: von Europa zu lernen! Wer sich auf den Erfolgen der Vergangenheit ausruht, läuft schnell Gefahr, im Wettbewerb der Systeme den Anschluss an die Zukunft zu verlieren.

## **2. Berufliche Bildung und Regionalisierung in der Bundesrepublik Deutschland**

### **2.1 Ausgangssituation: Trennung von allgemeiner und beruflicher Bildung im Kontext staatlicher und korporativer Systemlogiken**

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 8jährige Volksschule, eine Minderheit ab dem zehnten Lebensjahr die Realschule (6jährig mit Abschluss der „Mittleren Reife“) oder das Gymnasium (9jährig 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). Im Unterschied zu anderen europäischen Ländern (Frankreich, Vereinigtes Königreich, Niederlande u.a.) ist das korporative Berufsbildungskonzept bis heute strukturbestimmendes Merkmal der beruflichen Aus- und Weiterbildung in Deutschland geblieben. Maßgeblich dafür war das sogenannte 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 30er 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.

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 sogenannter „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 System der außerschulischen Berufsbildung basiert in Deutschland demnach auf einer Verflechtung von 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).

Für das Verständnis der Bildungssysteme in Deutschland und deren 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 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. Die 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).

Im Hinblick auf die Durchlässigkeit des Bildungswesens in Deutschland ist von zentraler Bedeutung, dass sich 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.). 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 60er Jahre (vgl. Friedeburg 1989). Sie gehören auch heute noch zu den

Schwerpunkten der Bildungspolitik (Kutscha 1997a), 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 Vertrags 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 in Frage gestellt. Allerdings hat sich in keinem der Bundesländer das Konzept der organisatorischen und curricularen Integration, wie es vom

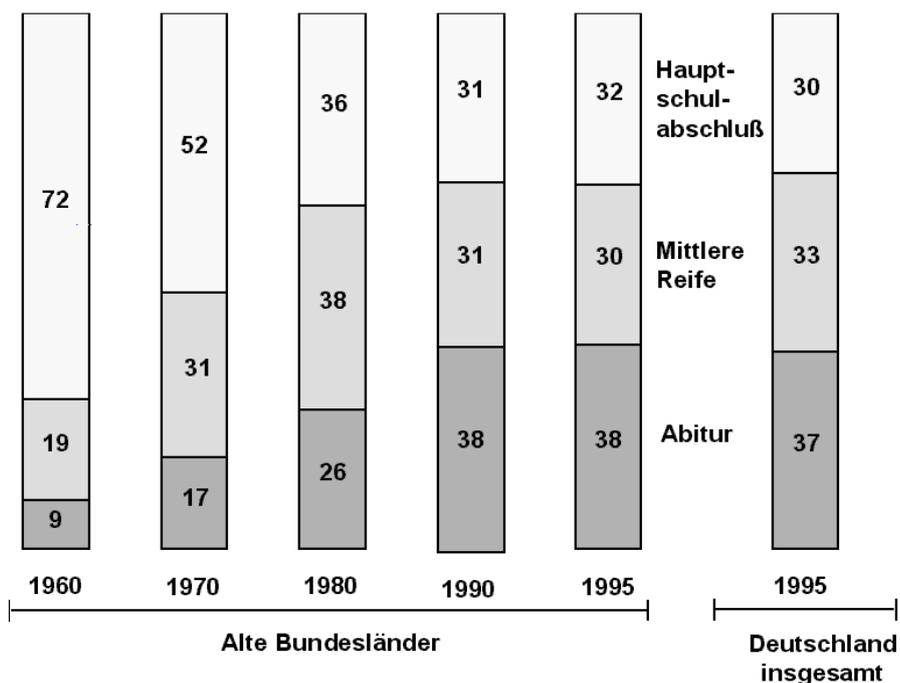
Deutschen Bildungsrat empfohlen und in Nordrhein-Westfalen (NRW) als „Kollegstufen-Modell“ erprobt wurde, durchgesetzt. Stattdessen wurde die Durchlässigkeit zwischen den Schularten und Bildungsgängen der Sekundarstufe I (für die 10- bis 16-jährigen) und der Sekundarstufe II (für die 16- bis 19-jährigen SchülerInnen 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 Konstanzhaltung 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.

Abb 1:

### Schulabgänger in der Bundesrepublik Deutschland nach dem höchsten Schulabschluß



Quelle: Alex, L.: Entwicklung der Berufsausbildung in Deutschland. Berlin/Bonn 1997.

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 Anerkennung 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 demographischen Veränderungen sowie die gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und technischen Herausforderungen. Von entscheidender Bedeutung war einerseits die Öffnung bestehender Bildungsgänge (Durchlässigkeit) und andererseits die Anerkennung 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 1997a):

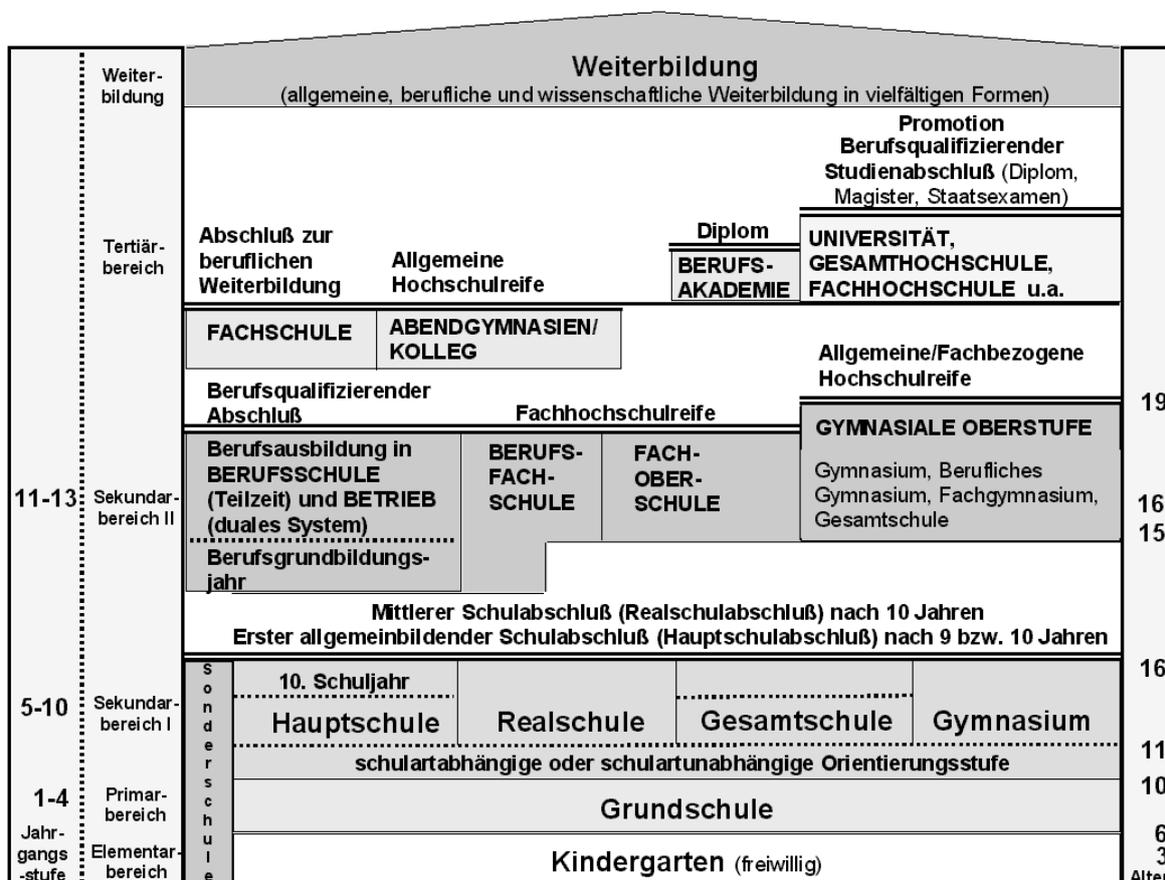
- Schulpflicht: Die Schulpflichtgesetze der Bundesländer sehen vor, dass die allgemeine Vollzeit-Schulpflicht mit dem 6. Lebensjahr beginnt und - nach Bundesländern unterschiedlich - 9 oder 10 Jahre dauert. Für Schüler, die nach dem 15. bzw. 16. Lebensjahr keine allgemeine oder berufliche Vollzeitschule 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 allgemeinbildenden Schulwesens findet im Anschluss an die 4- bzw. 6jährige 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 3jähriger 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),

Abb. 2:

**Grundstruktur des Bildungswesens in der Bundesrepublik Deutschland**



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

- 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 Berufsaus-

übung 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.

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 Sekundarstufe I unter bestimmten Voraussetzungen der Übergang in die 3jährige 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 verselbständigt 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 ostdeutschen Länder zur Bundesrepublik Deutschland wurden die Strukturen des westdeutschen Bildungssystems, wie schon oben angedeutet, weitgehend übernommen, und zwar auf der Grundlagen 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 demographische 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 allgemeinbildenden Schulwesens eingreift und selbstverständlich auch das berufliche Bildungswesen nicht unberührt lässt. 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 Veränderung im allgemeinen Schulwesen der ostdeutschen Länder sind hervorzuheben der Bedeutungszuwachs der Gesamtschule und teilweise die Aufhebung der Hauptschule. 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 Altersjahrgängen gesamtdeutsch 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 Ausbildungsstellenmarkt 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.

Bei den Daten des hier zugrundeliegenden 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 Bevölkerung mehr als 60 % (vgl. Alex 1997, S. 35).

Abb. 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.

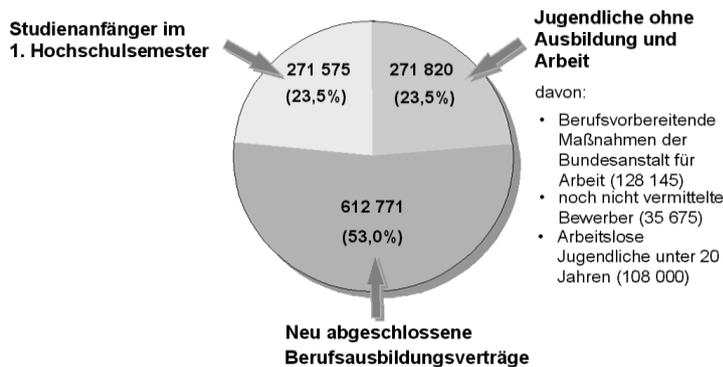
Die enge Rückkopplung der Berufsausbildung an das Beschäftigungssystem in Deutschland - entscheidend für die hohe Übergangsquote nach Abschluss der Berufsausbildung - ist zugleich eine der Hauptursachen für die starke Selektion beim Übergang von der Schule in das Ausbildungssystem. Durch das vertragsbasierte 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 Übergangsmaßnahmen 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 ar-

beitslosen Jugendlichen unter 20 Jahren. Unberücksichtigt bleibt bei diesen Zahlen die „Dunkelziffer“ der bei den Arbeitsämtern nicht registrierten Jugendlichen.

Abb. 4:

**Schulabschluß - und was danach? Statuspassagen für Schulentlassene in der Bundesrepublik Deutschland 1998**

(ohne Übergänge innerhalb des Schulsystems)



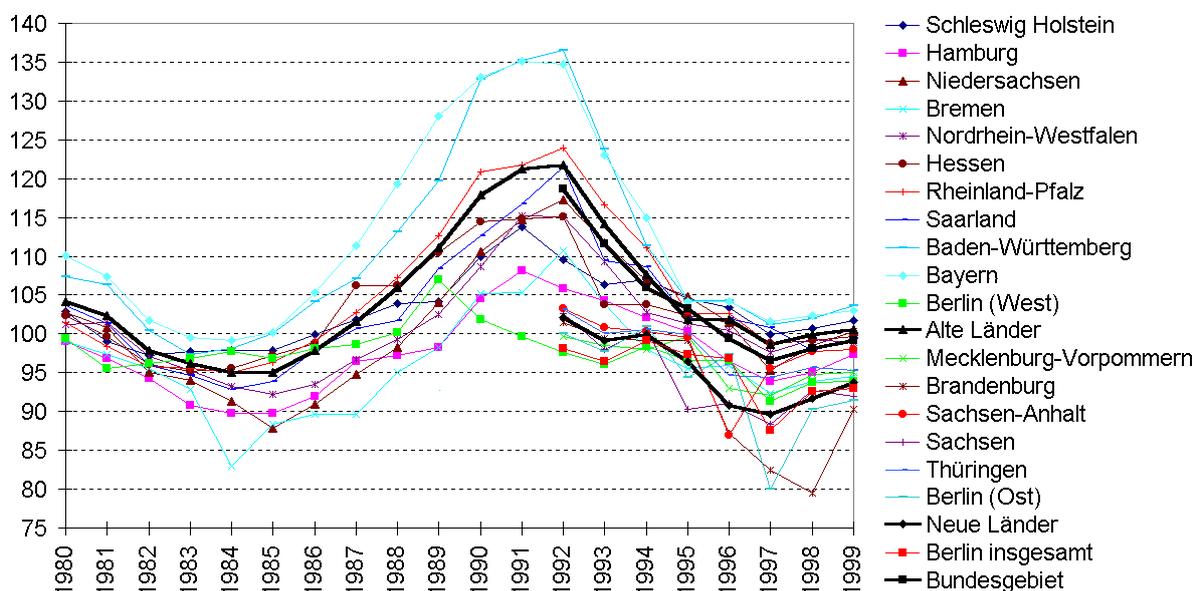
Quellen: Bundesanstalt für Arbeit; Bundesinstitut für Berufsbildung; Statistisches Bundesamt Deutschland.

Anders als das allgemeinbildende 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 Maßgabe staatlicher Ausbildungsordnungen obliegt ausschließlich den vertragsschließenden 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 demographischen 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

Beschäftigungssystem 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).

Abb. 5:

### Ausbildungsplatz-Angebots-Nachfrage-Relation in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland und im Bundesgebiet 1980-1999



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 allgemeinbildenden 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 allgemeinbildenden 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 Jugendli-

chen 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 1999). 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 Ausbildungsversorgungslage zwischen den Bundesländern (und Arbeitsamtsbezirken) und umgekehrt. Privilegierte Regionen zeichnen sich aus durch eine vergleichsweise hohe Reagibilität des Ausbildungsstellenmarkts in Abhängigkeit von der Entwicklung des Arbeitsmarkts. Tendenziell schlecht versorgte Ausbildungsmarktreionen 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.

Abb. 6:

Arbeits- und Ausbildungsstellenmarkt in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland 1995-1999			
Bundesländer	Zugehörigkeit zum Cluster	Arbeitslosenquote	Ausbildungsplatz-Angebots-Nachfragerelation
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

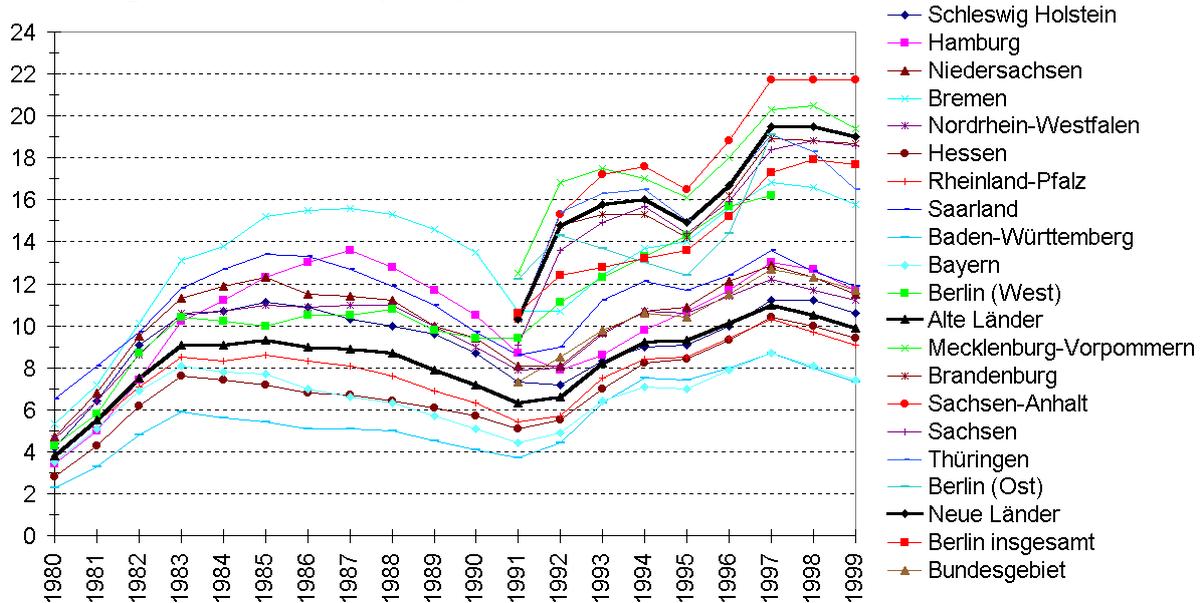
Hamburg	2	12,0	96,6
Niedersachsen	2	11,9	100,1
Nordrhein-Westfalen	2	11,4	99,5
Saarland	2	12,4	100,4
Berlin insgesamt	3	16,3	93,5
Bremen	3	15,8	94,4
Mecklenburg-Vorpommern	3	18,9	94,9
Thüringen	3	17,1	96,0
Brandenburg	4	17,4	87,7
Sachsen-Anhalt	5	20,1	95,6
Sachsen	6	17,2	90,9

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).

Abb. 7:

### Arbeitslosenquoten in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland und im Bundesgebiet 1980-1999 (i.v.H.)



Quelle: Bundesanstalt für Arbeit; eigene Berechnungen. (Jahresdurchschnitte)

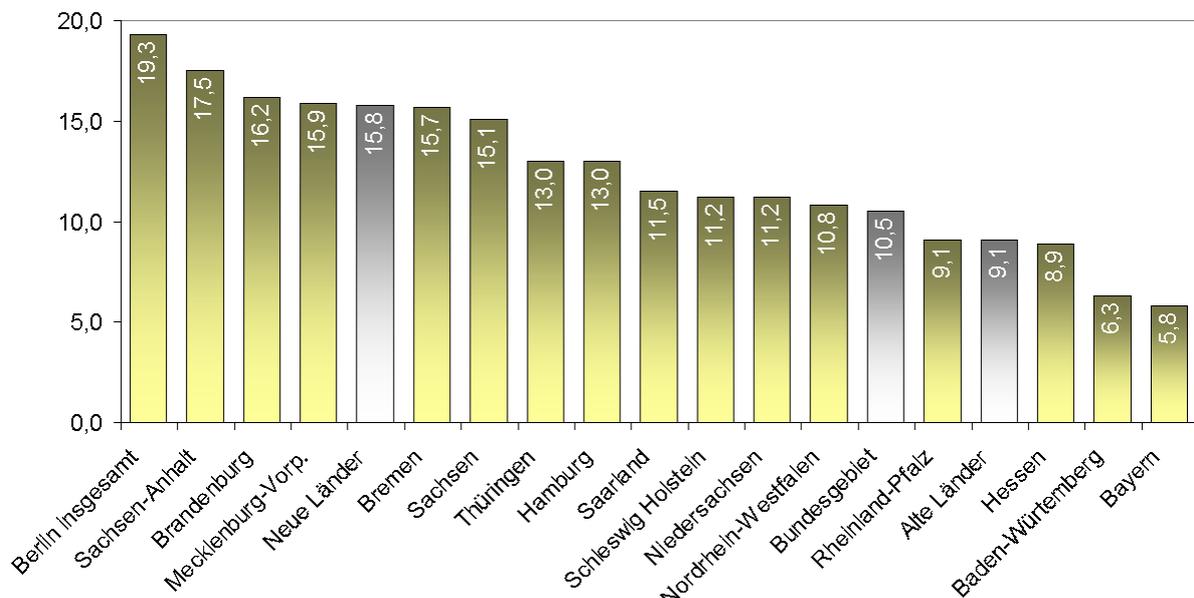
In einer Gesellschaft wie der Bundesrepublik Deutschland, in der die Verteilung von Lebenschancen so eng an die Stellung im Beruf gebunden ist, kann der freiwillige oder erzwungene Verzicht auf Berufsausbildung irreversible Folgen haben. Wie die Befunde der westdeutschen Lebensverlaufsstudien am Max-Planck-Institut 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 einkommensschwächerer Personenkreise. Über berufliche Aus- und Weiterbildung werden nicht bloß Chancen des Einkommenserwerbs verteilt - verteilt werden vielmehr Lebens-Chancen.

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 Arbeitsmarkts; sie behält allenfalls im Sinne der 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.

Abb. 8:

**Arbeitslose Jugendliche (unter 25 Jahre) in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland 1999 (i.v.H.)**



Quelle: Bundesanstalt für Arbeit; eigene Berechnungen. (Jahresdurchschnitte)

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 Deutschen 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

## 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) 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 bestehenden 355 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 Kultusminister 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 Abstimmungsprozeduren 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. 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. Bei den beruflichen Schulen überwiegt der zweistufige Instanzenaufbau. So wird die Schulaufsicht in Nordrhein-Westfalen wahrgenommen vom Ministerium für Schule und Weiterbildung, Wis-

senschaft und Forschung als oberster Schulaufsichtbehörde 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“ (Heckel/Avenarius 1986, S. 177). 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 schulinnovativer 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 Akteure der beruflichen 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 Akteure der außerschulischen Berufsbildung

### 2.5.2.1 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: berufsvorbereitende 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 nicht-schulischen 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 *ergänzt* und *erweitert* die betriebliche Ausbildung - und umgekehrt. 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, Teilnehmer an betrieblichen und außerbetrieblichen Weiterbildungsmaßnahmen, Ausbildungs- und Betreuungspersonal an berufsvorbereitenden Maßnahmen der freien Träger etc.).

#### 2.5.2.2 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 Auszubildenden und Auszubildenden zu fördern (dazu gehört zum Beispiel die Beratung der Auszubildenden und Auszubildenden 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 Ausbildungseignungsprüfung;
- die Durchführung von Seminaren, Kursen und Vorträgen für Aufstieg und Anpassung im Berufsleben und schließlich

- die Beratung und Information (zum Beispiel mit Hilfe 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

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.

#### 2.5.2.3 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 Vermittlung 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 Maßnah-

men, 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 fallengelassen. 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 sogenannter 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 Arbeitsmarkts 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 Arbeitsamts 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.

Mit Hilfe der trägerbezogenen Leistungen ist mit 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 Ausbildungsstellen- 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 sogenannten 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 sogenannten 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 verteilt und dabei die besonderen regionalen Belange berücksichtigt. 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 mit Hilfe von sogenannten 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). Kern-

stück 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 viel 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.

#### 2.5.2.4 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 in Frage stellt (vgl. Galuske 1998). Denn gerade die Klientel der Jugendberufshilfe zähle, 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 Ju-

gendberufshilfepolitik 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 zugrundeliegenden 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“ subsummiert (vgl. Pilnei 1990). Ein auslösendes Moment hierfür ist die durch den Strukturwandel bedingte Beschäftigungs- und Ausbildungsplatzkrise. 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 keinen bzw. noch keinen Anspruch mehr auf Lohnersatzleistungen haben - werden die Kommunen durch die langanhaltende Arbeitslosigkeit mitunter außerordentlich stark belastet.

Durch die Einrichtung des sogenannten Zweiten Arbeitsmarktes - also durch die Beschäftigung von Arbeitslosen in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (SGB III) und von arbeitslosen Sozialhilfeempfängern in tariflichen Arbeitsverhältnissen nach § 19 des Bundessozialhilfeges-

setzes - 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. Ausbildungsplatzkrise 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 Landeskompetenz ermöglicht (vgl. Pilnei 1990, S. 145). Die Regionalisierung der Berufsbildungspolitik ist mithin immer auch vor dem Hintergrund der hier nur angedeuteten „Problemverschiebep Praxis“ zu betrachten. Sie bietet allen Beteiligten auf Bund-, Länder- und Gemeindeebene die Möglichkeit, durch ein Abwälzen der Verantwortung auf die jeweils anderen Ebenen eigene Politikdefizite zu verschleiern 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 Maßnahmebreite in den Kommunen erheblich variiert. Dies ist ein erster, rein quantitativer Indikator dafür, dass sich kommunale berufsbildungspolitische Handlungsmuster grundlegend unterscheiden. Unter qualitativen Aspekten ist es entscheidend, ob in den Kommunen eine programmatische Verbindung der Einzelmaßnahmen erfolgt oder nicht. Von Bedeutung ist dabei beispielsweise, ob eine klare Festlegung der Kompetenzen erfolgt und Koordinierungsstellen eingerichtet werden bzw. Fachressorts oder aber die Stadtspitze die Koordination übernehmen.

### 2.5.3 Regionalisierung und Pluralisierung: Handlungslogiken institutioneller Akteure und Aufgaben regionaler Politik

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 Schule 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 nicht der Fall ist (vgl. Pätzold/Walden 1995). Vielfach werden die Interessen der jeweils an-

deren 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 nicht-betrieblichen 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. Kammernbezirke, 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. Vor allem durch die Praxis der Kommunikation und Konfliktaustragung.

### **3. Berufsbildung für alle – Leitbilder, bildungspolitische Positionen, Maßnahmen**

#### **3.1 „Leben und Arbeiten in der Informationsgesellschaft - Im Vordergrund der Mensch“ - Leitorientierungen des EU-Grünbuchs von 1996**

Die gegenwärtige Entwicklung wird als Übergang aus der Industriegesellschaft in die Informations- und Dienstleistungsgesellschaft und damit als Beginn einer neuen historischen Epoche interpretiert. Damit sind teilweise radikal neue Formen der Kompetenzentwicklung sowie der Organisation, der Qualitätssicherung und Wahrnehmung privater und öffentlicher Verantwortung für die Berufsbildung der heranwachsenden Generation verbunden. Nicht zur Disposition steht die Erwerbsarbeit als Bezugsrahmen beruflicher Bildung. Erwerbsarbeit wird auch in absehbarer Zukunft von zentraler Bedeutung für die Sicherung der persönlichen Existenz und die Wahrnehmung sozialer Lebenschancen und politischer Rechte des einzelnen bleiben. Jedenfalls sind realistische Alternativen nicht in Sicht. Europa war jahrzehntelang ein kontinuierliches, aber niedriges Beschäftigungswachstum zu verzeichnen. Wie die EU-Kommission im Grünbuch „Leben und Arbeiten in der Industriegesellschaft“ (1996) näher ausführt, hat die Einführung der neuen Informations- und Kommunikationstechniken (IKT) die Zuwachsraten bei der Schaffung von Arbeitsplätzen anscheinend nicht verändert. Die Einführung der IKT hat allerdings die Arbeitsanforderungen erheblich beeinflusst. Stärker als je zuvor muss sich die Beschäftigungspolitik auf Investitionen in Humanressourcen konzentrieren, und wichtiger als zuvor sind Effizienz und Qualität der beruflichen Bildung als Voraussetzung für Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung.

Die enge Verbindung von Beschäftigungssystem und Qualifikationsentwicklung wurde von der EU-Kommission im „Weißbuch Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ von 1993 und im „Weißbuch zur allgemeinen und beruflichen Bildung“ von 1995 im Hinblick auf die Herausforderungen des technologischen und ökonomischen Wandels unter den Bedingungen der Globalisierung nachdrücklich herausgestellt. Über Effizienz- und Qualitätsziele hinaus lässt das Grünbuch von 1996 keinen Zweifel daran, dass die Leitlinien für die Informations- und Dienstleistungsgesellschaft sich an Wertvorstellungen orientieren müssen, die das politische und kulturelle Selbstverständnis der Europäischen Union prägen. „Die Europäische Gemeinschaft“, so heißt es dort, „ist aufgebaut auf einer starken Tradition der kulturellen Vielfalt, der politischen Demokratie und der Marktwirtschaft. Die Mitgliedsstaaten haben Sozialmodelle mit zahlreichen Gemeinsamkeiten einschließlich starker sozialer Rechte und unabhängiger Sozialpartner entwickelt, die in der Lage sind, Verantwortung für

die Arbeitsbedingungen und für eine gerechte Verteilung zu übernehmen“ (Europäische Kommission 1996).

Das Grünbuch fokussiert den „Europäischen Weg“ unter dem Anspruch „Im Vordergrund der Mensch“. Ein solcher Anspruch muss auf unterschiedlichen Ebenen nachhaltig und koordiniert in politische Konzepte und konkrete Maßnahmen umgesetzt werden. Die Vorschläge der Kommission verdienen Beachtung. Sie fassen in folgenden Punkten die wesentlichen Zielschwerpunkte einer aktiven und abgestimmten Beschäftigungs- und Berufsbildungspolitik zusammen:

- Stärkung der europäischen Wirtschaft in ihrer Fähigkeit, Arbeitsplätze zu schaffen, hohe Niveaus und nachhaltige Grade von Wirtschaftswachstum und Beschäftigung zu erreichen, die volle Nutzung der Informationsgesellschaft durch die kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) zu gewährleisten sowie den Zusammenhalt in allen Mitgliedsstaaten und Regionen unter Nutzung des Potentials der Informations- und Kommunikationstechniken (IKT) zur Vergrößerung der Produktivität beim Einsatz von Arbeitskräften, Kapital und materiellen Ressourcen zu verbessern.
- Verbesserung der Demokratie und der sozialen Gerechtigkeit durch die Gewährleistung, dass das Potential der IKT, relevante aktuelle Informationen über Angelegenheiten von gemeinsamen Interessen zu liefern und es den Bürgern zu ermöglichen, an der öffentlichen Entscheidungsfindung teilzunehmen, uneingeschränkt von den Regierungen unter Beteiligung der NRO unterstützt wird.
- Gewährleistung, dass die Ziele der Politik der Chancengleichheit am Arbeitsplatz und zu Hause gefördert werden, indem der Bildung junger Menschen im Zusammenhang mit den IKT besondere Bedeutung geschenkt wird und indem IKT-Information und -Ausbildung in die verschiedenen Politiken und Aktionen eingegliedert wird, die die Unausgewogenheit der Geschlechterrollen der Erwachsenen ausgleichen sollen.
- Überwindung der Nachteile, denen benachteiligte soziale Gruppen ausgesetzt sind, und Gewährleistung, dass diejenigen, die derzeit keine Chance in der Gesellschaft haben, die Möglichkeit erhalten, die IKT zu beherrschen und dadurch ihre jeweilige Position zu verbessern, statt noch stärker benachteiligt zu werden.

- Unterstützung von Menschen mit besonderen Bedürfnissen, denen häufig bei der Verbesserung ihrer Lebensqualität und der Handhabung ihrer eigenen Bedürfnisse geholfen werden kann, sowie weitere Förderung ihrer Beiträge für die Gesellschaft insgesamt unter Einsatz der IKT.
- Abbau der Bürokratie und Verbesserung der Qualität und Effizienz der öffentlichen Verwaltungen auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene sowie Verbesserung der Gesamtvorteile der Dienste des Wohlfahrtsstaates, beispielsweise Gesundheitsversorgung und Bildung, durch Verbesserung der Effizienz und eine bessere Anpassung von Maßnahmen und individuellen Bedürfnissen.

Die hier zitierten Leitorientierungen betreffen alle EU-Länder, wenngleich unterschiedlich in Hinsicht auf die jeweils vorfindbaren Systemrealitäten. Der Modernisierungsbedarf der einzelnen Länder auf dem Gebiet der beruflichen Bildung hängt vom jeweiligen Entwicklungsstand der Qualifizierungssysteme ab sowie von den gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und kulturellen Rahmenbedingungen, in die die beruflichen Bildungssysteme eingebunden sind. Während sich die Qualifizierung für das Beschäftigungssystem einiger EU-Länder noch ganz am Anfang eines wie auch immer gearteten Systemfindungsprozesses befindet, besteht in Deutschland ein etabliertes Ausbildungssystem, das sich bis in das korporatistische Lehrlingswesen der spät-mittelalterlichen Zünfte zurückverfolgen lässt. Während es in dem einen Fall darauf ankommt, überhaupt erst einmal tragfähige Strukturen für die Berufsausbildung zu entwickeln, besteht das Problem im anderen Fall darin, strukturelle Verkrustungen aufzubrechen und sakrosankte Tabuzonen einer kritischen Prüfung und Auseinandersetzung zugänglich zu machen, um das blockierte System wieder flottzumachen. In dieser Situation befindet sich derzeit das duale System der Berufsausbildung in Deutschland.

Das in der Europäischen Union als Leitziel für das „Leben und Arbeiten in der Informationsgesellschaft“ angestrebte Sozialmodell baut sowohl auf Wettbewerb als auch auf Solidarität auf. Dieses Leitziel erfordert hohe Effizienz der Berufsbildung und die Chance aller Jugendlichen, unabhängig von konjunkturellen Einflüssen und regionalen Besonderheiten in ihrer beruflichen Kompetenzentwicklung für das Erwerbsleben gefördert zu werden. Die vom Staat in Zusammenarbeit mit den Tarifpartnern zentral vereinbarten Ausbildungsstandards in Form von gestaltungsoffenen Berufsprofilen legen die Rahmenbedingungen fest, in deren Kontext auf dezentraler Ebene unter Einbeziehung aller an der Berufsbildung beteiligten Interessengruppen die Umsetzung entsprechend den regionalen Besonderheiten erfolgt.

Die Option für das Recht auf qualifizierte berufliche Kompetenzentwicklung „für jeden“ erfordert nachhaltige Aktionen auf unterschiedlichen Ebenen. Allem voran muss ein gesellschaftlicher Konsens darüber herbeigeführt werden, dass der Anspruch auf berufliche Bildung unteilbar ist, unabhängig von der jeweiligen Konjunkturlage und den regionalen Gegebenheiten. Zur Diskussion stehen dabei:

- die Neufassung des Berufskonzepts im Sinne einer „neuen Beruflichkeit“ auf der Grundlage breit angelegter Kernberufe unter Einbeziehung modularisierter Formen beruflicher Kompetenzentwicklung im Rahmen eines solchen Berufskonzepts mit der Möglichkeit des Erwerbs von Zusatzqualifikationen,
- die Reduzierung der zentralen Berufsbildungsplanung und -politik auf die konstruktive Gestaltung ausbildungsfördernder Rahmenbedingungen und die Verstärkung regionaler Zuständigkeiten und Funktionen im Zusammenhang mit der Gewährleistung eines hinreichenden Angebots an qualifizierten Lernortarrangements, einer verstärkten Kooperation der regionalen Akteure, der Entwicklung neuer Formen der Qualitätssicherung und -kontrolle „vor Ort“ etc.,
- den Ausbau des dualen Systems zu einem pluralen System miteinander vernetzter Lernorte in Verbindung mit dem Ziel der Förderung selbstorganisierten Lernens und der Verbesserung regionaler Infrastrukturbedingungen (Beratung, Information etc.),
- die Förderung der beruflichen Weiterbildung, deren Verknüpfung mit der beruflichen Erstausbildung sowie der Zertifizierung informeller Lern- und Arbeitserfahrungen im Beschäftigungssystem,
- zieladäquate und nutzergerechte Finanzierung der beruflichen Aus- und Weiterbildung unter Einbeziehung sowohl angebots- als auch nachfrageorientierter Anreize,
- last not least: die Öffnung beruflicher Bildungsangebote für neue Beschäftigungschancen in Europa.

Bei der Bearbeitung dieser Problembereiche im Pflichtenheft der Berufsbildungsreform in Deutschland sollten die Erfahrungen in anderen EU-Staaten frühzeitig mitberücksichtigt und auf ihre Brauchbarkeit geprüft werden. Berufsbildungssysteme lassen sich nicht exportieren oder importieren. Wohl aber ist es zweckmäßig, die Entwicklung in den jeweils anderen Systemen zu beobachten und davon zu lernen. Der Maastrichter Vertrag von 1992 weist der

Europäischen Union ausdrücklich eine subsidiäre, die nationalen Berufsbildungspolitiken unterstützende und ergänzende Funktion zu. Eine Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften für die berufliche Aus- und Weiterbildung in den Mitgliedstaaten wird explizit ausgeschlossen. Initiativen der Europäischen Kommission, als maßgebliche Triebkraft für eine stärkere Integration der nationalen Berufsbildungssysteme wirksam zu werden, stießen auf Widerstand und blieben meistens erfolglos. Die historisch entstandene Vielfalt der Berufsbildungssysteme besteht somit weitgehend fort. Allerdings hat die EU-Kommission dazu beigetragen, den politischen und wissenschaftlichen Diskurs über Leitlinien und Prinzipien der institutionellen und didaktischen Gestaltung der beruflichen Bildung zu verbreiten; sie hat auf diesem Wege zur transnationalen Zusammenarbeit beigetragen. Die damit erzeugte Integrationsdynamik „von unten“ (Koch 1998) deutet auf einen vernünftigen Mittelweg zwischen der Vielfalt nationaler Berufsbildungswege im Rahmen europäischer Einheit hin (CEDEFOP 1999). Auf diesem Wege sollten Lernprozesse zwischen den Systemen intensiviert und für die jeweils eigene Entwicklung konstruktiv genutzt werden.

### 3.2 Bildungspolitische Positionen zur Modernisierung der beruflichen Bildung in Deutschland<sup>1</sup>

Berufsausbildung noch zukunftsfähig sei, sondern vielmehr die Frage erörtert, wie die Zukunftstauglichkeit der Berufsausbildung im dualen System gesichert und optimiert werden kann. Das Bemühen um eine „strukturelle Weiterentwicklung der Berufsausbildung“ hat den Ruf nach einer grundsätzlichen Strukturveränderung weitestgehend abgelöst. Stichworte wie „Reform von unten“, „sanfte Reformen“ sind bestimmend geworden. Insofern hat die deutsche Berufsbildungsdebatte in der zweiten Hälfte der 90er Jahre einen vergleichsweise pragmatischen Charakter erhalten. Dahinter steht die Überzeugung, dass die Vorzüge des Berufsbildungssystems nur dann bewahrt werden können, wenn es gelingt, auf dieser Basis Modelle zu entwickeln, die sich als anpassungsfähiger und beweglicher erweisen als das bisherige System.

Die Beiträge zur Modernisierungsdiskussion lassen sowohl erkennen, inwiefern sich die berufliche Ausbildung in den letzten Jahren bereits verändert hat, als auch, wo in den nächsten Jahren welcher Reformbedarf gesehen wird, d. h. in welche Richtung sich die Berufsausbildung entwickeln soll. Im Vordergrund stehen dabei die Leitbegriffe Differenzierung, Flexibilisierung, Individualisierung, Regionalisierung. Dies signalisiert eine Abkehr von strikten staat-

---

<sup>1</sup> Gertrud Kühnlein, Landesinstitut Sozialforschungsstelle Dortmund

lichen Regulierungen und einer Formalisierung, die mittlerweile oft als „zu starr“ angesehen wird.

Insgesamt geht es um die Frage, welche Mindeststandards eingehalten werden müssen, um weiterhin von einer Einheitlichkeit der Berufsausbildung sprechen zu können, und welche Differenzierungsmöglichkeiten vorgesehen werden müssen, um die rasche Anpassungsfähigkeit an wechselnde gesellschaftliche und wirtschaftliche Anforderungen, betriebliche und regionale Besonderheiten unter Berücksichtigung der individuellen Interessen abzusichern.

Vor diesem Hintergrund spiegelt die deutsche Debatte um die Modernisierung der beruflichen Bildung vor allem die gemeinsame Suche nach Konzepten wider, die es ermöglichen, die anerkannt positiven Elemente der Ausbildung im dualen System (dazu gehören insbesondere seine Betriebsnähe, das Ziel der Berufsbefähigung, das Prinzip der Einheitlichkeit, die Integrationskraft und Zugangsoffenheit der Berufsausbildung für alle Jugendlichen sowie die Anschlussfähigkeit an berufliche Weiterbildung, lebensbegleitendes Lernen) aufrecht zu erhalten und zugleich neue Wege zu eröffnen, um den neuen Entwicklungen und Herausforderungen gerecht werden zu können.

Die wichtigen Organisationen der Berufsbildung haben sich in den letzten beiden Jahren mit Statements zu Wort gemeldet, und mehrere Sachverständigengremien haben ausführliche Gutachten veröffentlicht. Auf der Basis gemeinsamer Grundprinzipien werden dabei unterschiedliche Akzente gesetzt, die sich teilweise lediglich in Nuancen unterscheiden, teilweise aber auch alte, strittige Debatten unter den neuen Vorzeichen wieder aufleben lassen. Dazu zählen insbesondere die Diskussionen um neue Finanzierungsmodelle, Modularisierungstendenzen, (Wieder-)Einführung von Stufenausbildungsgängen, Funktionsbestimmung der Berufsschulen und der anderen Partner im Lernortverbund.

Diese Statements und Gutachten lassen sich ganz grob unterteilen in drei Rubriken:

- Als Ergebnis von Debatten unterschiedlicher bildungspolitischer Akteure sind bildungspolitische Konsenspapiere entstanden. So haben sich im Sommer 1999 erstmalig die Vertreter der Kultusministerkonferenz und der Wirtschaftsministerkonferenz der Länder getroffen, um zu gemeinsamen Absprachen darüber zu gelangen, wie die Zukunft der beruflichen Bildung zu gestalten sei<sup>2</sup>. Damit wurde ausdrücklich der Tatsache Rechnung

---

<sup>2</sup> Weiterentwicklung und Modernisierung der Berufsbildung; Gemeinsame Eckpunkte der Kultusminister- und Wirtschaftsministerkonferenz. Berlin, September 1999 (im folgenden zitiert als: „Eckpunkte KMK&WMK“)

getragen, dass die Berufsbildung zugleich im Bildungs- und Beschäftigungssystem verankert ist und daher gemeinsame politische Strategien von Bildungs- und Wirtschaftspolitik erforderlich macht. Die in den gemeinsamen Treffen ausgehandelten Eckpunkte sind in die Verhandlungen für das Bündnis für Arbeit eingebracht worden. In der Arbeitsgruppe „Aus- und Weiterbildung“ im Bündnis für Arbeit wurde das Thema Berufsbildung als ein zentrales Verhandlungsthema angesehen<sup>3</sup>. An den Debatten beteiligt waren die Sozialpartner sowie Vertreter der Politik.

Im „Berliner Memorandum“, verfasst von Repräsentanten aus Politik, Wissenschaft und den Sozialparteien, wurden gemeinsame Leitlinien für eine zukunftsorientierte Berufsbildung formuliert<sup>4</sup>.

- Von Seiten der Wirtschaftsverbände wurden Positionspapiere in die bildungspolitische Diskussion getragen, die sich vor allem auf die betrieblichen Interessen an einer zukunftsorientierten Ausbildung beziehen (Zentralverband des Deutschen Handwerks, ZDH,<sup>5</sup> und Deutscher Industrie- und Handelstag, DIHT<sup>6</sup>). Aufgrund ihrer stark betriebsbezogenen Ausrichtung haben diese Positionspapiere zur Formulierung von kritischen Gegenpositionen der Berufsverbände (Berufsschullehrer) und Gewerkschaften geführt.
- Im Auftrag der Landesregierung NRW wurden Reformgutachten erstellt. Dabei wird in der Modernisierungsdiskussion vor allem auf das Gutachten von Heidegger und Rauner Bezug genommen<sup>7</sup>. Auch der Sachverständigenrat Bildung, der im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung tätig wurde, erstellte mehrere Gutachten, die sich mit möglichen Zukunftsentwürfen der beruflichen Bildung beschäftigen<sup>8</sup>. Dabei knüpft der Sachverständigenrat in seinem Selbstverständnis explizit an die Arbeit des Deutschen Bildungs-

---

<sup>3</sup> Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit; Ergebnisse der Arbeitsgruppe „Aus- und Weiterbildung“. Berlin, November 1999 („Bündnis“)

<sup>4</sup> Zur Modernisierung der Beruflichen Bildung – Leitlinien für die Schaffung eines dualen, pluralen und modularen Systems des lebensbegleitenden Lernens; Berliner Memorandum (Senatsverwaltung für Arbeit, Berufliche Bildung und Frauen). Berlin, September 1999 („Berliner Memorandum“)

<sup>5</sup> Aus- und Weiterbildung nach Maß – Das Konzept des Handwerks; Zentralverband des Deutschen Handwerks. Berlin, September 1999 („ZDH“)

<sup>6</sup> *Leitlinien Ausbildungsreform - Wege zu einer modernen Beruflichkeit; Deutscher Industrie- und Handelstag (DIHT). Bonn, Juli 1999, 2. Auflage („DIHT“)*

<sup>7</sup> G. Heidegger und F. Rauner: Reformbedarf in der beruflichen Bildung; Gutachten im Auftrag des Landes Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf, Oktober 1997 („Reformgutachten NRW“)

<sup>8</sup> Für ein verändertes System der Bildungsfinanzierung; Sachverständigenrat Bildung bei der Hans-Böckler-Stiftung. Düsseldorf, Oktober 1998 („HBS-Finanzierung“)  
Ein neues Leitbild für das Bildungssystem - Elemente einer künftigen Berufsbildung; Sachverständigenrat Bildung bei der Hans-Böckler-Stiftung. Düsseldorf, Dezember 1998 („HBS-Leitbild“)

rats von 1970 an. Der Sachverständigenrat versteht seine Arbeit als Anregung zur Wiedergründung eines Gremiums, das eine ähnliche Funktion erfüllen sollte wie der Deutsche Bildungsrat. Von den anderen Papieren unterscheiden sich diese Gutachten vor allem dadurch, dass sie sich mehr oder weniger explizit von aktuellen - vor allem ordnungspolitischen - Zwängen lösen und Visionen entwerfen.

Beinahe unisono wird in den Statements die Vorrangstellung der dualen Ausbildung betont. Das heißt, der Berufsbildung im dualen Lernortsystem wird eine Priorität eingeräumt gegenüber außerbetrieblichen und den meisten vollzeitschulischen Ausbildungsgängen. Insbesondere von Seiten der bildungspolitischen Akteure (Bildungspolitiker, Sozialpartner) wird dieses Anliegen - unter Verweis auf die besonderen Stärken der dual organisierten Ausbildung - deutlich herausgestellt.

"Nach wie vor", so der DIHT, "absolvieren mehr als zwei Drittel der deutschen Jugendlichen eine Ausbildung im Dualen System. Dieses System mit seinen Vorzügen zu erhalten, weiterzuentwickeln und fit für die anstehenden Herausforderungen zu machen, ist ein Kernanliegen im deutschen Bildungswesen."

Eckpunkte der dualen Ausbildung sind: Das Erlangen der vollen Berufsfähigkeit zur Ausübung qualifizierter Tätigkeiten, die einen Eintritt in das Berufsleben ohne zusätzliche Qualifikationen möglich macht; die Erhaltung des - modernisierten - Berufskonzepts und die enge Verbindung von Arbeiten und Lernen (Dualität). Zum Prinzip der dual verfassten Ausbildung zählen auch die ordnungspolitische Beteiligung der Sozialpartner an Gestaltung und Durchführung der Berufsausbildung sowie die Verortung der beruflichen Bildung im Bildungs- und Beschäftigungssystem. An diesen Prinzipien ansetzend soll ein Erneuerungsprozess im Sinne einer Weiterentwicklung des Bildungssystems eingeleitet werden.

In verschiedenen Reformgutachten wird an dieser Stelle allerdings auch sehr deutlich auf bestimmte Schwächen der Ausbildung im dualen System aufmerksam gemacht, um zu unterstreichen, dass deren Stärken nur dann auf Dauer bewahrt werden können, wenn systemische Veränderungen eingeleitet bzw. konsequent fortgesetzt werden. Sowohl die Sachverständigen des HBS-Bildungsrates, als auch Heidegger/ Rauner und die Verfasser des Berliner Memorandums fordern dazu auf, einen Prozess des Umdenkens einzuleiten und an die Stelle der alten Bildungsideale ein neues Leitbild zu setzen.

So wird im Berliner Memorandum vorgeschlagen, das deutsche Bildungssystem auf dem Wege einer „sanften Reform“ in ein umfassend „duales, plurales und modulares (DPM-)System“ zu transformieren. Dabei soll „das Grundmuster von mündigen, eigenverantwortlichen und sozial handelnden Bürgern zur Leitidee jeglicher Bildung werden“. Erforderlich sei daher eine gesellschaftliche Aufwertung der Facharbeit und die Überwindung der traditionellen Abgrenzung von beruflicher und allgemeiner Bildung.

Auch der Sachverständigenrat Bildung der Hans-Böckler-Stiftung, der sich die Implementation eines „neuen Leitbilds der Orientierung, Struktur und Gliederung für das gesamte Bildungssystem der Bundesrepublik Deutschland“ zum Anliegen gemacht hat, empfiehlt,

„die Teilbereiche Erstausbildung, Studium und Weiterbildung zu einem differenzierten Gesamtsystem lebensbegleitenden Lernens (zu) entwickeln. Individuelle und öffentliche Verantwortung werden in diesem Gesamtsystem in ein neues Verhältnis gebracht: Selbststeuerung und Eigenverantwortung werden gestärkt, in öffentlicher Verantwortung werden dafür die Rahmenbedingungen geschaffen.“ (HBS-Leitbild)

Hier wird der Blickwinkel also von vornherein ausgeweitet. Die Perspektive reicht über die berufliche Erstausbildung im dualen System hinaus, indem die schulische und berufliche Ausbildung und die Weiterbildung als ein Gesamtsystem begriffen werden, das als solches modernisiert und teilweise ganz neu gestaltet werden soll. Tragende Gesichtspunkte dabei sind mehr „Autonomie der einzelnen Menschen bei der Nutzung von Bildungschancen“ und mehr „Flexibilität, Modularität, Dualität und lebensbegleitendes Lernen“, woraus als Anforderungen ein im Vergleich zu heute größeres Maß an Verantwortung der Individuen und -komplementär - eine zurückgenommene Rolle des Staates bei der Regelung und Ausgestaltung von Bildung resultieren.

Aus Sicht des Sachverständigenrates wie auch des Berliner Memorandums beinhaltet dies notwendigerweise auch ein Umdenken bei der Finanzierung der Bildung, womit ein äußerst kontrovers diskutierter Punkt angesprochen wird.

In der Finanzierungsdebatte gibt es nach wie vor sehr unterschiedliche Grundpositionen. So ist die seit einigen Jahren formulierte gewerkschaftliche Forderung nach einer „betrieblichen Umlagefinanzierung“ - um auch die nicht-ausbildenden Unternehmen in die Ausbildungsverantwortung einzubeziehen - ebenso umstritten wie die Vorschläge des Hbf-Sachverständi-

genrates. Dennoch: Die Frage, wer für die Kosten der beruflichen Bildung aufkommen soll, hat vor dem Hintergrund der staatlichen Subventionspraxis erhebliche Bedeutung gewonnen und wird in fast allen Statements thematisiert. So wird von Seiten der Bildungspolitik (Gemeinsame Eckpunkte KMK&WMK, Arbeitsgruppe ‚Aus- und Weiterbildung‘ im Bündnis für Arbeit) sehr deutlich die Verantwortung der Wirtschaft eingeklagt, Ausbildungsplätze in genügender Quantität und Qualität bereit zu stellen und auch für deren Finanzierung aufzukommen. Der Umstand, dass noch immer - besonders in den östlichen Bundesländern - eine bedeutende Anzahl betrieblicher Ausbildungsplätze staatlich subventioniert wird und dass vollzeitschulische und außerbetriebliche „Ersatzangebote“ einen unerwünscht hohen Anteil an der beruflichen Ausbildung einnehmen, soll nicht länger hingenommen werden. Mit Blick auf diese Entwicklungen wird vor einer weiteren „Verstaatlichung“ der Erstausbildung ausdrücklich gewarnt.

„Dieser Verschiebung der finanziellen Belastung in der Ausbildung auf die öffentliche Hand muss Einhalt geboten werden, sie ist bildungspolitisch und bildungsökonomisch gleichermaßen unvernünftig.“ (Eckpunkte KMK&WMK)

Verschiedentlich wird daher vorgeschlagen, die "Finanzierungsarrangements" zu modifizieren, indem die bisherigen Finanzierungsquellen für berufliche Bildung erweitert und gezielter unter bildungspolitischen und sozialen Gesichtspunkten verwendet werden. Der Sachverständigenrat Bildung bei der HBS plädiert in seinem Gutachten „Für ein verändertes System der Bildungsfinanzierung“ u.a. dafür, für alle Heranwachsenden individuelle „Bildungskonten“ einzurichten, um die im Bildungssystem bereitgestellten Mittel effektiver und effizienter einsetzen zu können und zugleich einen interessen geleiteten Umgang der Individuen mit der eigenen Bildungszeit zu unterstützen. Diese Bildungskonten, die im lebenslangen Prozess des Lernens schrittweise abgerufen werden können, sollen gespeist werden durch Bildungssparen (eingezahlt durch die Kontoinhaber selbst bzw. deren Angehörige), Bildungsgutscheine (d.h. staatlich finanzierte Zuschüsse, die bei Bedarf eingelöst werden können) und Bildungsdarlehen (zu deren Verzinsung der Staat sozial gestaffelte Zuschüsse leistet).

Vor allem von Gewerkschaftern wird gegen diesen Vorschlag eingewandt, dass dabei die primäre Verantwortlichkeit von Staat und Wirtschaft für die Bereitstellung der notwendigen finanziellen Mittel für Bildung durch eine zu starke und sozial nicht ausgewogene individuelle Belastung konterkariert werde. Umstritten ist vor allem "der Zwang zur Einzahlung von Eigenbeiträgen" durch die Lernenden und ihre Eltern. Vorbehalte werden aber auch gegen die

Praktikabilität der Bildungskonten geäußert, weil sie zu einer "Fülle von Umsetzungsproblemen führen" (R. Görner, DGB-Bundesvorstand)<sup>9</sup>.

Auch wenn die Vorschläge des Sachverständigenrates also durchaus kritisch diskutiert werden, bleibt doch als dessen besonderes Verdienst, dass hier auf den Kontext aufmerksam gemacht wird, in dem die Finanzierungsdebatte zu verorten ist. Zur Diskussion steht nämlich keineswegs nur die Frage nach einer gerechteren Beteiligung an resp. Umverteilung der anfallenden Ausbildungskosten, sondern ein neues Verständnis von Bildung und - gesellschaftlicher, individueller, betrieblicher - Bildungsverantwortung. Auch in anderen Beiträgen zur Modernisierungsdebatte wird daher mit Nachdruck auf diesen engen Zusammenhang der Finanzierungsdebatte mit der Diskussion um die Reform des gesamten Bildungswesens verwiesen.

Insgesamt dürfte allerdings unstrittig sein, dass sich derzeit kein Königsweg, also keine von allen Bildungsakteuren einvernehmlich getragene Lösung der Finanzierungsproblematik abzeichnet. Die Debatte um neue Finanzierungsmodelle wird daher auch auf längere Sicht noch eine wichtige Rolle spielen.

Die Forderung nach einer weiteren inhaltlichen und strukturellen Differenzierung der Berufsausbildung durchzieht die Modernisierungsdebatte wie ein roter Faden. Gegenüber einer standardisierten, einheitlichen Ausbildung, die für alle Ausbildungsbetriebe und für alle Auszubildenden verbindlich festgelegt ist, scheint sich mehr Gestaltungsoffenheit als eine Tendenz durchzusetzen, die allgemein als sinnvoll und notwendig akzeptiert wird. Durch diese Eröffnung neuer Kombinations- und Variationsmöglichkeiten soll die Ausbildung für die Betriebe ebenso wie für die Auszubildenden an Attraktivität gewinnen, weil sie unterschiedliche Wahloptionen für verschiedene betriebliche Anforderungen, individuelle Interessen und Leistungsstärken bietet.

Dabei geht es vorrangig darum, „eine neue Balance herzustellen zwischen der Stabilisierungsfunktion der Beruflichkeit einerseits und den Anforderungen an Mobilität - von Tätigkeitsfeld zu Tätigkeitsfeld - sowie an Flexibilität - bezogen auf neue Aufgaben im gleichen Feld -“ (Reformgutachten NRW). Die hier vorgeschlagene Differenzierung, die in vielen Reformvorschlägen ähnlich thematisiert wird, beinhaltet eine drastische Reduktion der Anzahl

---

<sup>9</sup> Regina Görner: Interessante Anregungen - aber kein umsetzungsreifes Modell. Anmerkungen zum Diskussionspapier des Sachverständigenrates Bildung bei der HBS. In: Gewerkschaftliche Bildungspolitik. Heft 11-12/1998.

der bisherigen Ausbildungsberufe auf ca. hundert Kernberufe, die durch eine Verschmelzung der bisher getrennten, relativ schmalen Berufsbilder zu erreichen wären. Damit werden „wesentlich dynamischere und offenerere Berufsbilder“ geschaffen.

Lediglich ein Drittel oder die Hälfte der Ausbildungszeit soll dann noch durch bundeseinheitliche Regelungen inhaltlich festgelegt werden, um auf dieser Basis ausreichend Spielraum für die Vermittlung von betriebs- und/oder regionalspezifischen Besonderheiten, aber auch von betriebsspezifischem Zusammenhangwissen zu haben.

Alle Differenzierungsvorschläge sind in der Grundidee miteinander vergleichbar. Sie zielen ab auf eine Kombination von standardisierten, berufsprofilgebenden Basisqualifikationen (Pflichtmodulen), die ergänzt werden um fachliche und überfachliche Wahlpflichtbausteine, um Wahlbausteine (optional je nach Bedarf) und um weitere Zusatzqualifikationen (für leistungsstärkere Auszubildende), die auch als Weiterbildungs-Bausteine verwendet werden können. Auf diese Weise soll die Modularisierung auch zu einer engeren Verknüpfung von Aus- und Weiterbildung beitragen und als Einstieg in das lebensbegleitende Lernen nutzbar sein.

Nach dieser Struktur - Standardausbildung als Grundlage plus differenzierte Qualifikationsprofile mit betriebs-, geschäftsfeld- oder spartenspezifischen Ausprägungen - sind in den letzten Jahren bereits die neuen IT-, Labor- und Medien-Berufe geordnet worden.

Auch der Zentralverband des Deutschen Handwerks (ZDH) empfiehlt in seinem Konzept "Aus- und Weiterbildung nach Maß" eine Modernisierung der Berufsbildung nach der Formel "Kernqualifikationen plus Wahlpflichtbausteine gleich Berufskonzept". Der "Einsatz von Modulen" wird nach diesem Vorschlag allerdings begrenzt auf die Phasen Ausbildungsvorbereitung und Zusatzqualifikationen, die hier als Verbindungselemente zwischen Aus- und Weiterbildung gesehen werden.

Zentral für das Verständnis der Differenzierungsbestrebungen ist, dass die Modularisierung in all diesen Konzepten ausdrücklich nicht verstanden werden soll als ein Gegenkonzept zum deutschen Berufskonzept, sondern als dessen Erweiterung und Ergänzung. An der Berufsbefähigung als Ziel der beruflichen Erstausbildung und an deren qualitativen Standards soll bewusst festgehalten werden, eine Zergliederung der Ausbildung in Teilqualifikationen ist in der Regel nicht vorgesehen. Auf diese Weise soll die Entstehung von "zweitklassigen Berufen" verhindert werden.

Kontrovers diskutiert werden die Differenzierungsvorschläge im Detail. Hier ist es vor allem das sogenannte Satellitenmodell des DIHT, das sowohl von der IG Metall, Abt. Berufsbildung<sup>10</sup>, als auch vom Bundesverband der Lehrer an Wirtschaftsschulen e.V. (VLW)<sup>11</sup> stark kritisiert worden ist. Insbesondere bezieht sich dies auf den Vorschlag des DIHT, die Ausbildungsangebote nicht nur inhaltlich zu differenzieren, sondern auch eine Flexibilisierung der Ausbildungsdauer vorzusehen, um „Wahloptionen für Betrieb und Ausbildungsinteressenten zu ermöglichen“ („Zeitkorridor“).

Das Satellitenmodell wurde von den deutschen Industrie- und Handelskammern und dem DIHT entwickelt und als „neues, grundlegendes Ordnungsmodell für das gesamte Feld der Berufsausbildung im dualen System vorgeschlagen“. Der Vorschlag versteht sich als ein „Modell der drei Freiheiten“, welche den Ausbildungsbetrieben und den Auszubildenden bei der Gestaltung des Berufsausbildungsvertrages eingeräumt werden sollen:

- Wahl der Ausbildungszeit (zwischen 2 und 3 1/2 Jahren)
- Wahl von Ausbildungsinhalten (bestehend aus verpflichtenden Grundqualifikationen für alle Auszubildenden, ergänzt um Wahlpflichtbausteine und frei wählbare Wahlbausteine)
- Wahl des Prüfungstermins (je nach Ausbildungsdauer und -inhalten)

In die Kritik geraten ist das Satellitenmodell unter zwei Aspekten:

Erstens wird das Übergewicht der Unternehmensinteressen bei der konkreten Festlegung der Ausbildungsbedingungen kritisiert (Dauer und Inhalte der Ausbildung betreffend), wobei sowohl auf das Ungleichgewicht der beiden „nicht ebenbürtigen“ Verhandlungspartner Betrieb und Auszubildende hingewiesen wird, als auch auf die „untergeordnete Rolle“, die in diesem Modell dem Lernortpartner Berufsschule zugewiesen wird. Die Schulen sollten stattdessen - so der Gegenvorschlag in der VLW-Stellungnahme - sowohl in die inhaltliche Ausgestaltung der Wahl- und Wahlpflichtbausteine als auch in das Prüfungssystem stärker einbezogen werden.

---

<sup>10</sup> IG Metall Vorstand. Abt. Berufsbildung: Stellungnahme der IG Metall zu den Leitlinien Ausbildungsreform - Wege zu einer modernen Beruflichkeit des DIHT. Materialien für die Berufsbildungspraxis Nr. 59. Frankfurt, Mai 1999

<sup>11</sup> Bundesverband der Lehrer an Wirtschaftsschulen e.V. (VLW): VLW zu den "Leitlinien Ausbildungsreform" des DIHT ("Satellitenmodell"). Karlsruhe, Dezember 1999

Zweitens wird die zu große „Beliebigkeit der Ausbildungsinhalte“ beklagt, die aus der hier vorgeschlagenen „totalen Flexibilisierung der Ausbildungsinhalte und -verträge“ resultiere. Die IG Metall hebt in ihrem Kritikpapier vor allem auf die Gefahr ab, dass damit nicht mehr für alle Auszubildenden die volle Berufsfähigkeit gewährleistet sei, wenn es den Betrieben künftig ermöglicht werden sollte, Prüfungen bereits nach zweijähriger Ausbildungsdauer anzubieten („in zwei Jahren können nur grundlegende Einfachqualifikationen vermittelt werden“). Dies - so die Gewerkschaft - bedeute „den Tod der deutschen Fachausbildung im dualen System“.

Damit sind - auch über die zitierten kritischen Stellungnahmen von VLW und IG Metall hinaus - die besonders sensiblen Punkte der derzeitigen Bemühungen um eine stärkere Flexibilisierung und Ausdifferenzierung der beruflichen Erstausbildung angesprochen. Sowohl die Frage, welche Rolle und welches Gewicht die ausbildenden Unternehmen bei der Definition der zu vermittelnden Ausbildungsmodule erhalten sollen als auch das Problem, wie groß die „Niveaudifferenzierung“ innerhalb von Berufen sein darf, ohne die Einheitlichkeit der Berufsausbildung ernsthaft zu gefährden, sind insgesamt noch offene Diskussionsfelder.

Eine weitere wichtige Neuerung wird in bezug auf die Ausbildungsinhalte und deren Gestaltung diskutiert. Unter den Stichworten "Geschäftsprozessorientierung", "Arbeitsprozesswissen" und "Vermittlung von beruflichen Handlungskompetenzen" geht es um Qualifikationen, die arbeitsplatz- und berufsfeldübergreifendes Zusammenhangwissen in den Vordergrund stellen.

Diese Bestrebungen einer inhaltlichen Ausbildungsreform, zu denen bereits in verschiedenen Berufszweigen Pilotprojekte implementiert wurden, fußen auf der Beobachtung einer sich dynamisch verändernden Arbeitswelt, in der - neben den Fachqualifikationen - die Fähigkeiten zur Zusammenarbeit, soziale und personale Kompetenzen eine zunehmende Bedeutung erhalten haben.

Die Orientierung am Prozess der Produkterstellung (Wertschöpfungskette) statt an den beruflichen Demarkationslinien kennzeichnet die Arbeits- und Organisationsstrukturen in modernen Unternehmen. Dementsprechend, so die weitgehend geteilte Überzeugung der Bildungsreformer, muss auch in der beruflichen Aus- und Weiterbildung eine Neuorientierung stattfinden. Die Konzentration auf Kernberufe/ Kernkompetenzen, welche um modulare Qualifizierungselemente erweitert werden können ("Dynamisierung des Berufskonzeptes") stellt für diese Entwicklung eine unverzichtbare Grundlage dar.

Im Berliner Memorandum wird daher vorgeschlagen, die Neuordnung der IT-Berufe als ein "neues Paradigma für die Konstruktion von Berufsbildern" zu werten und "diesem Vorbild generell zu folgen". Als Beispiel wird dabei auf das neue Verständnis von "beruflicher Handlungskompetenz" im Beruf IT-Systemkaufmann/-frau verwiesen, der nicht mehr als Spezialist/in für Hard- und Software, sondern als Expert/in für die Lösung von IT-Kundenproblemen konzipiert worden ist.

Die Reform der Berufsausbildung - darin besteht weitestgehend Übereinstimmung - muss alle Lernorte gleichermaßen umfassen, wenn sie zum Erfolg führen soll. Angesprochen ist damit in erster Linie die Optimierung der Zusammenarbeit von Betrieben und Berufsschulen.

Auf der Ebene der Ordnungsmittel wird deshalb - vor allem von Bildungspolitikern, z.B. in den Gemeinsamen Eckpunkten, sowie in verschiedenen Reformgutachten - ein verbessertes Abstimmungsverfahren der Ausbildungsordnungen für die Betriebe mit den Rahmenlehrplänen für die Berufsschulen gefordert. Dies beinhaltet die frühzeitige Einbindung des schulischen Lernortpartners in die Neuordnungsverfahren, eine stärkere Beteiligung bei der Konzipierung von Modulen bzw. Zusatzqualifikationen, aber auch bei deren Zertifizierung sowie insgesamt an den Prüfungsverfahren.

„Miteinander statt Nebeneinander“ - so lautet die Kurzformel für ein neues Verhältnis der betrieblichen und schulischen Lernortpartner, zu denen ausdrücklich auch die außer- und überbetrieblichen Bildungseinrichtungen zählen. Neu ist hier vor allem das Bestreben, regionale Verbund- und Kooperationsnetzwerke zu schaffen, in die alle Beteiligten eingebunden werden sollen. Darunter sind vor allem die vielfältigen Bestrebungen zu subsumieren, alle regionalen Bildungsträger - einschließlich Schulen, Wissenschaft und Weiterbildungsinstitutionen - miteinander ins Gespräch zu bringen („Regionaler Dialog“), um ihre Qualifizierungsangebote zu vernetzen, die betrieblichen Ausbildungspotentiale in der Region auszuschöpfen und sich mit der örtlichen Beschäftigungs- und Strukturpolitik abzustimmen. Insgesamt ist in den letzten Jahren eine deutliche Tendenz zur regional orientierten Ausrichtung des Berufsbildungssystems zu beobachten.

Den Berufsschulen bzw. -kollegs könnte dabei die Funktion eines moderierenden und koordinierenden „regionalen Kompetenzzentrums“ zukommen. Ihnen wird damit eine bildungspolitisch wichtige und für sie neue Funktion auch im Bereich der beruflichen Weiterbildung und Erwachsenenbildung zugesprochen. Für eine solche Neudefinition der beruflichen Schulen

sprechen sich in erster Linie die Kultusministerkonferenz sowie verschiedene Reformgutachten aus.

In anderen Statements wird demgegenüber die Notwendigkeit einer flexibleren - inhaltlichen und zeitlichen - Orientierung des Berufsschulunterrichts am betrieblichen Bedarf betont, weil nur auf diese Weise die Ausbildungsbereitschaft der Betriebe wieder erhöht werden könne; diese Position wird insbesondere vom Deutschen Industrie- und Handelstag, DIHT, und vom Zentralverband des Deutschen Handwerk, ZDH, vertreten. Auch von dieser Seite werden jedoch die Schaffung von Ausbildungs- und regionalen Lernort-Verbänden sowie insgesamt der Vernetzungsgedanke zunehmend in den Vordergrund gerückt. Von daher ist davon auszugehen, dass die Frage der Modalitäten, das "Wie" der Regionalisierung von (beruflicher) Bildung, die Modernisierungsdebatte auch in der nächsten Zukunft bestimmend sein dürfte.

Gerade in Nordrhein-Westfalen gibt es dazu bereits jetzt richtungsweisende Beispiele, in denen der Aufbau regionaler Dialogverfahren und Netzwerke innovativ erprobt wird (vgl. dazu Kap. 4.1). Die Umwandlung der beruflichen Schulen zu Berufskollegs stellt dafür eine wichtige Grundlage dar.

Der Trend zur Individualisierung, Differenzierung und Regionalisierung der beruflichen Ausbildung führt schließlich auch zur Forderung nach einer Flexibilisierung des Prüfungswesens. Es wird verstärkt über neue Formen der Prüfungsverfahren, der Prüfungsgestaltung und der zu prüfenden Inhalte nachgedacht. So fordert der ZDH die Einführung von "unterschiedlichen Formen und Verfahren" und damit eine schrittweise Abkehr vom bisherigen "Einheitsmodell". Auch die Zertifizierung von einzelnen Qualifizierungsmodulen stellt ein Problem dar, für das bisher noch keine fertigen Lösungen vorliegen. Zudem wird die Zwischenprüfung in ihrer bisherigen Form von vielen Reformern als überholt angesehen. Bundesregierung und Sozialpartner haben daher vereinbart zu überprüfen, ob Zwischenprüfungen zukünftig noch notwendig sind.

Als zentrales Problem stellt sich jedoch die Frage dar, wie eine neue Balance zwischen örtlichen - betriebs- und branchenspezifischen - und bundeseinheitlichen Regelungen gefunden werden kann, um zu verhindern, dass mit den angestrebten Flexibilisierungen der öffentlich-rechtliche Charakter der Abschlussprüfung zur Disposition gestellt wird. Sowohl in den Gemeinsamen Eckpunkten der Kultusminister- und Wirtschaftsministerkonferenz als auch von der Arbeitsgruppe 'Aus- und Weiterbildung' im Bündnis für Arbeit wird ausdrücklich fest-

gehalten: "Die Abschlussprüfungen müssen auch künftig eine bundesweite Vergleichbarkeit und Transparenz von Ausbildungsleistungen sicherstellen."

Die Sicherung von Transparenz und ein Mindestmaß an Einheitlichkeit der Berufsausbildung stellen darüber hinaus auch im europäischen Vergleich ein wichtiges Kriterium dar, um die Übertragbarkeit von Berufsabschlüssen und damit die internationale Mobilität der Arbeitskräfte zu verbessern.

Zugleich sollen Prüfungsinhalte und Prüfungsgestaltung an die modernen Arbeitsanforderungen angepasst werden, indem sie "künftig stärker als bisher auf Handlungskompetenz und Arbeitsprozesswissen Bezug nehmen" (Gemeinsame Eckpunkte KMK&WMK).

### 3.3 Ausbildungskonsens und Maßnahmen des Bündnisses für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerb

Sind im vorangegangenen Abschnitt die wichtigsten bildungspolitischen Positionen zur Modernisierung des beruflichen Bildungssystems in Deutschland angesprochen worden, so soll der Überblick zur bildungspolitischen Programmatik der Reformdebatte mit Verweis auf den status quo der Verhandlungen im Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit abgeschlossen werden (Die Bundesregierung o.J.). Der aktuelle Stand ist in der Gemeinsamen Erklärung des Bündnisses zu den Ergebnissen des 6. Spitzengesprächs am 10. Juli 2000 dokumentiert. Die Erklärung gibt einen differenzierten Einblick in die Vielfalt an Maßnahmen, die für erforderlich gehalten werden, um den Problemen am Arbeits- und Ausbildungsmarkt begegnen zu können.

Dem Auftrag des Bündnisses entsprechend umfasst das Maßnahmenbündel sowohl berufsbildungspolitische als auch arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitische Instrumente. Das kann als Fortschritt gegenüber der vormals vorherrschenden Ressortpolitik angesehen werden. Bei näherer Betrachtung der einzelnen Positionen wird man feststellen können, dass es sich hierbei nicht um ein „konzertiertes Instrumentarium“ handelt. Realistischerweise gehen die Bündnis-Akteure davon aus, dass den vielschichtigen Problemen am Arbeits- und Ausbildungsmarkt nicht mit „Maßnahmen aus einem Guss“ beizukommen ist, sondern eines Instrumenten-Mix bedürfen, der einen problemspezifischen und ziel(gruppen)adäquaten Einsatz ermöglicht. Gleichwohl haben sich die Bündnispartner auf gemeinsame Leitziele verständigt. Soweit die Berufsausbildung betroffen ist, gilt der Ausbildungskonsens vom 6. Juli 1999, wonach jedem Jugendlichen, der will und kann, ein möglichst wohnortnahes Ausbil-

dungsverhältnis im gewünschten Berufsfeld anzubieten ist: Diese Verpflichtung steht in Übereinstimmung mit den oben zitierten Leitorientierungen der EU (siehe 3.1)

Hier nun die einzelnen Maßnahmen im Wortlaut der Gemeinsamen Erklärung:

„Perspektiven des Ausbildungskonsenses

Die Bündnispartner haben sich im Ausbildungskonsens vom 6. Juli 1999 verpflichtet, jedem Jugendlichen, der will und kann, ein möglichst wohnortnahes Ausbildungsverhältnis im gewünschten Berufsfeld anzubieten. Diese Zusage gilt auch für die Folgejahre. 1999 ist es gelungen, diesem Ziel deutlich näher zu kommen. Allerdings konnte die Lücke zwischen Ausbildungsplatzangebot und -nachfrage vor allem mit einem durch das Sofortprogramm der Bundesregierung gewachsenen Anteil öffentlicher Förderung geschlossen werden.

Die Bündnispartner wollen die betriebliche Ausbildung im dualen System stärken und die öffentlich finanzierte Ausbildung zurückführen. Im Sofortprogramm der Bundesregierung wurde dies im Jahr 2000 durch Konzentration auf Regionen mit besonderen Ausbildungsplatzproblemen umgesetzt. Gleichzeitig wurde in diesem Jahr ein deutlicher Zuwachs der betrieblichen Ausbildungsangebote erreicht. Die Wirtschaftsverbände werden sich mit Unterstützung von Bundesregierung und Gewerkschaften nachhaltig für eine weitere Steigerung einsetzen.

Die Wirtschaft wird 2000 und in den Folgejahren mindestens den demographischen Zusatzbedarf an betrieblichen Ausbildungsplätzen decken. Die Wirtschaft wird in den IT- und Medienberufen die zugesagte Steigerung der Zahl der betrieblichen Ausbildungsplätze auf 40.000 voraussichtlich bereits im Jahr 2000 erreichen. Bis zum Jahr 2003 wird sie dort weitere 20.000 Ausbildungsplätze, also insgesamt 60.000 Plätze anbieten. Sie wird die im IT-Bereich mit der Offensive zur Deckung des Fachkräftebedarfs durch mehr Aus- und Weiterbildung gemachten positiven Erfahrungen auf weitere Branchen mit drohendem Fachkräftemangel übertragen.

Die Bündnispartner fordern die Tarifvertragsparteien auf, weitere tarifvertragliche Regelungen zur Förderung der Schaffung zusätzlicher Ausbildungsplätze, auch über Bedarf, zu schließen und alle Möglichkeiten zur Übernahme ausgebildeter Jugendlicher bzw. Einstellung außerbetrieblich ausgebildeter Jugendlicher auszuschöpfen. Die Bundesregierung wird das Ausbildungsplatzangebot in der Bundesverwaltung 2000 erneut erhöhen. Die Bündnispartner appellieren an Länder und Kommunen, ihr Ausbildungsplatzangebot ebenfalls auszuweiten. Die regionalen Ausbildungsplatzkonferenzen haben sich im Grundsatz bewährt. Bundesanstalt für Arbeit, Wirtschaftsverbände und Gewerkschaften werden die regionalen

Aktionen für mehr betriebliche Ausbildungsplätze verbessern und weiter intensivieren. Erfolgreiche Maßnahmen werden dokumentiert und verbreitet, damit sie in allen Regionen eingesetzt werden können. Die Bundesregierung unterstützt dies im Sofortprogramm mit der Förderung entsprechender regionaler Projekte, in den neuen Ländern zusätzlich mit dem Sonderprogramm "Ausbildungsplatzentwickler-Ost". Mit einer Initiative "Regionale Kooperation für mehr betriebliche Ausbildungsplätze" sind dort weitere Aktivitäten vorgesehen.

Ferner wurden mit einem Bund-Länder-Programm am 09. Juni 2000 für die neuen Länder 17.000 zusätzliche Ausbildungsplätze vereinbart. Für Jugendliche, die trotz aller Bemühungen bis zum Herbst 2000 noch keinen Ausbildungsplatz gefunden haben, werden erneut regionale Nachvermittlungskaktionen der Bündnispartner vorbereitet, mit dem Ziel, auch diesen Jugendlichen bis Ende Dezember 2000 eine Ausbildung anzubieten.

Die Bündnispartner werden ihre erfolgreiche Offensive zur Modernisierung der Ausbildungsberufe mit Nachdruck fortsetzen. In diesem Jahr treten 13 aktualisierte und neue Ausbildungsberufe in Kraft. Für über 30 Berufe laufen bereits die Neuordnungsarbeiten. Sie sollen möglichst 2001 in Kraft treten. Aus den derzeit vorliegenden zusätzlichen Vorschlägen für neue Berufe werden die Sozialpartner und die zuständigen Bundesministerien zwei Modellprojekte für weitere arbeitsmarktverwertbare und flexible neue Ausbildungsberufe entwickeln.

Berufsvorbereitung, außerbetriebliche Berufsausbildung und Nachqualifizierung müssen bedarfsorientiert und betriebsnah gestaltet werden. Wirtschaftsverbände und Gewerkschaften setzen sich für eine ausreichende Anzahl betrieblicher Praktikumsplätze ein. Berufsvorbereitung mit überwiegend betrieblichem Anteil sollte breiter umgesetzt werden.

Die Beteiligung Jugendlicher ausländischer Herkunft sowie junger Aussiedler an qualifizierter Berufsausbildung soll deutlich erhöht werden. Die Bündnispartner haben deshalb ein "Aktionsprogramm zur Verbesserung der Bildungschancen von jungen Migrantinnen und Migranten" beschlossen.

Die Förderung benachteiligter Jugendlicher bleibt eine Daueraufgabe. Dafür muss ein flächendeckendes Angebot zur Verfügung stehen. Die Ausbildungsförderung nach dem SGB III wird auf hohem Niveau fortgesetzt. Dabei setzen sich die Bündnispartner insbesondere für mehr Ausbildung von Benachteiligten in Betrieben und Verwaltungen ein. Information und Beratung von Betrieben über die betriebliche Ausbildung Benachteiligter sollen verbessert und entsprechende Unterstützungsstrukturen in regionalen Netzwerken ausgebaut werden.

### Jugend und Beschäftigung - regionale Mobilität fördern

Die Bundesregierung wird das Sofortprogramm über das Jahr 2000 hinaus verlängern. Dabei sind sich die Bündnispartner bewusst, dass dies keine Dauerlösung sein kann. Sie halten angesichts der demografischen Entwicklung aber eine weitere Unterstützung durch das Sofortprogramm für notwendig:

Die Zahl der Jugendlichen zwischen 15 und 25 Jahren steigt nach Prognosen des Statistischen Bundesamtes in den neuen Ländern von 2000 bis 2002 um 2,0 % jährlich. Die Bündnispartner stimmen darin überein, dass angesichts der weiterhin schwierigen Lage in den neuen Ländern die Schwerpunktsetzung durch das Sofortprogramm in 2001 dort verstärkt werden muss. Sie schlagen deshalb vor, im Jahr 2001 50 % der Mittel in den neuen Ländern einzusetzen. Es besteht Einigkeit, dass das Programm weiterhin im Rahmen der Begleitforschung auf seine Wirksamkeit überprüft wird.

Die Bündnispartner betonen die Notwendigkeit, in den neuen Ländern ausreichend Arbeits- und Ausbildungsplätze zu schaffen, damit die arbeitslosen Jugendlichen dort eine berufliche Perspektive erhalten. Sie fordern, die Wirtschafts- und Strukturpolitik und die Instrumente des SGB III vorrangig mit diesem Ziel einzusetzen. Das Gleiche gilt auch für Regionen mit überproportional hoher Jugendarbeitslosigkeit in den alten Ländern. Die Bündnispartner sehen angesichts der verschlechterten Arbeitsmarktlage von Jugendlichen in den neuen Ländern aber u.a. eine Chance darin, arbeitslose

Jugendliche auf unbesetzte Arbeitsplätze in anderen Bundesländern zu vermitteln. Sie setzen sich deshalb dafür ein, die Förderung der Mobilität im Sofortprogramm bei Arbeitsaufnahme vorübergehend zu verstärken und dabei Mitnahmeeffekte zu vermeiden. Sie schlagen zugunsten arbeitsloser Jugendlicher, die eine Arbeit in anderen Ländern aufnehmen wollen, die Einführung eines "Mobilitätstopfes" in Anlehnung an § 10 SGB III vor.

Die Arbeitsämter in den neuen Ländern sowie in Regionen mit überdurchschnittlicher Jugendarbeitslosigkeit in den alten Ländern sollen 5 % der Sofortprogramm-Mittel zur Förderung von Mobilitätsmaßnahmen erhalten, um individuell zugeschnittene Vermittlungshilfen zu ermöglichen. Die konkrete Ausgestaltung der Mobilitätshilfen soll den Arbeitsämtern überlassen bleiben.

Zur Flankierung der Mobilitätsförderung wird die Bundesanstalt für Arbeit aufgefordert, Vermittlungspartnerschaften zwischen Arbeitsämtern in den neuen Ländern mit Arbeitsämtern in den alten Ländern zu schließen. Damit sollen die Bemühungen arbeitsloser Jugendlicher aus den neuen Ländern unterstützt werden, in den alten Ländern in eine Arbeit vermittelt zu werden.

#### Arbeitszeitpolitik und Nutzung längerfristiger Arbeitszeitguthaben

Die Bündnispartner bekräftigen ihre Erklärung vom 6. Juli 1999. Sie treten für eine differenzierte und flexibilisierte Arbeitszeitpolitik und den beschäftigungswirksamen Abbau von Überstunden ein. Bei der Arbeitszeit stehen die tarifvertraglichen Vereinbarungen von Arbeitszeitkorridoren, Jahresarbeitszeiten, die Schaffung von Jahres-, Langzeit- und Lebensarbeitszeitkonten sowie eine bessere Verknüpfung von Arbeit und betrieblicher Fort- und Weiterbildung im Mittelpunkt.

Wir sehen in langfristigen Arbeitszeitguthaben eine Möglichkeit, lebenslagenorientiert in Weiterbildung, in Altersvorsorge und in ein vorzeitiges Ausscheiden aus dem Erwerbsleben im Rahmen der Altersteilzeit zu investieren.

Voraussetzung für die Akzeptanz, wie die Nutzung von längerfristigen Arbeitszeitguthaben, ist ihre Sicherung gegen die Insolvenz des Unternehmens. Die Bündnispartner werden darüber hinaus nach weiteren Erfahrungen mit vorhandenen und künftigen Instrumenten der Arbeitszeitpolitik prüfen, ob und in welcher Weise der gesetzliche Insolvenzschutz fortentwickelt werden muss. In der Nutzung von Zeit-Wertpapieren sehen wir eine Möglichkeit, den gesetzlichen Bestimmungen zur Insolvenzsicherung sowie den Sicherungsinteressen der Arbeitnehmer zu entsprechen und zugleich die Akzeptanz von Langzeitkonten zu fördern. Zeit-Wertpapiere sind vor allem auch für kleine und mittlere Unternehmen ein geeignetes Instrument; sie vermeiden verwaltungs- und kostenintensive Belastungen und erhalten größtmögliche Flexibilitäten. Zeit-Wertpapiere können auch bei einem Arbeitsplatzwechsel sicherstellen, dass der Arbeitnehmer über sein Langzeitguthaben verfügen kann. Zudem bieten sie eine Lösung, um Arbeitszeitguthaben in ihrem Wert zu steigern.

#### Qualifizierungsoffensive

Die Bündnispartner halten eine Bildungsoffensive des Staates, der Wirtschaft und der Gewerkschaften für erforderlich, um den Übergang in die Wissensgesellschaft erfolgreich zu

gestalten. Hierbei soll auch auf eine Verzahnung von Aus- und Weiterbildung Wert gelegt werden. Beschäftigte und Arbeitgeber profitieren gleichermaßen von einer Qualifizierungsoffensive. Die Wettbewerbsfähigkeit des Standorts Deutschland wird dadurch verbessert.

Für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sind Weiterbildung und lebenslanges Lernen unverzichtbar, um ihre Qualifikationen zu erhalten und zu erneuern. Weiterbildung sichert lebenslange Leistungsfähigkeit und steigert die Qualität des Arbeitslebens. Weiterbildung trägt dazu bei, Arbeitslosigkeit zu überwinden, die Chancengleichheit auf dem Arbeitsmarkt zu erhöhen und älteren wie jüngeren Arbeitnehmern eine faire Chance auf qualifizierte Arbeit zu sichern. Für Frauen, Geringqualifizierte und Ältere müssen die Möglichkeiten zur betrieblichen Weiterbildung weiter verbessert werden. Qualifizierung in der Arbeit bleibt Aufgabe der Betriebe. Die Sozialpartner begrüßen die von der Bundesregierung geplante Novellierung des Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetzes ("Meister-BaföG").

Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sind heute mehr denn je bereit und motiviert, sich neues Wissen und neue Fähigkeiten anzueignen. Die revolutionäre Entwicklung im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologien und besonders deren flächendeckende Anwendung haben entscheidend dazu beigetragen, dass sich Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in Arbeit und Freizeit weiterbilden. Diese Bereitschaft der Beschäftigten soll gefördert werden.

Die Bündnispartner wollen gemeinsam darauf hinwirken, dass eine Qualitätssicherung von Weiterbildungsmaßnahmen entwickelt und gewährleistet wird. Dazu gehören auch die Fragen der Zertifizierung von Weiterbildungsmaßnahmen und der Übertragbarkeit von Zertifikaten. Die Arbeitsgruppe "Aus- und Weiterbildung" im Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit wird sich mit diesen Fragen weiter beschäftigen.

Die Tarifvertragsparteien werden die Rahmenbedingungen für Weiterbildung im Sinne eines lebenslangen Lernens vereinbaren.

Zeitinvestitionen für Qualifizierung sind neue Aufgaben der Arbeitszeitpolitik.

Die Tarifvertragsparteien streben im Zusammenhang mit der Nutzung von Langzeitkonten und anderen arbeitszeitpolitischen Maßnahmen an, dass bei einem Einsatz von Zeitguthaben für Weiterbildung zugleich auch Arbeitszeit investiert wird.

### Jobrotation

Die Bündnispartner haben das Instrument Jobrotation erörtert. Jobrotation führt zu Vorteilen bei den Unternehmen, die durch die Weiterbildung ihrer Beschäftigten das Qualifikationsniveau ihrer Belegschaft erhöhen und damit ihre Wettbewerbsfähigkeit stärken können. Der zuvor Beschäftigte steigert seine Beschäftigungsfähigkeit, erhöht seine flexible Einsatzfähigkeit und sichert durch die zusätzliche Qualifizierung sein Beschäftigungsverhältnis. Der als Stellvertreter eingesetzte, zuvor Arbeitslose, erweitert seine berufliche Qualifikation, gewinnt praktische Berufserfahrung und verbessert seine Vermittlungsfähigkeit. Für ihn eröffnet sich die Chance, im Betrieb verbleiben bzw. auf einen Arbeitsplatz in einem anderen Betrieb vermittelt werden zu können. Insoweit trägt Jobrotation zum Abbau der Arbeitslosigkeit bei.

Die Bündnispartner vertreten die Auffassung, dass jetzt der Zeitpunkt gekommen ist, Jobrotation zu einer Regemaßnahme der Bundesanstalt für Arbeit zu machen. Die Bündnispartner gehen davon aus, dass es grundsätzlich Aufgabe der Betriebe bleibt, die Kosten für die Weiterbildung der bisher Beschäftigten zu tragen; d.h. sowohl Entgelt als auch Kosten für die Qualifizierung.

Die Bündnispartner schlagen zugleich vor, die Beschäftigung des Stellvertreters bei Jobrotation künftig durch ein neues, eigenständiges Instrument im SGB III zu unterstützen. Sie versprechen sich davon eine wesentlich stärkere Verbreitung von Jobrotation und eine Verbesserung der Beschäftigungschancen von Arbeitslosen.

Soweit eine Qualifizierung des Stellvertreters erforderlich ist, sollte diese möglichst dem Einsatz im Betrieb vorgeschaltet werden. Eine finanzielle Förderung kann hier - soweit die entsprechenden gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt sind - über die Weiterbildungsförderung nach SGB III erfolgen. Die Bundesanstalt für Arbeit stellt die organisatorischen Voraussetzungen für die Umsetzung sicher“.

#### **4. Von Europa Lernen: Innovationsansätze und good practices**

4.1 Modernisierung des niederländischen Systems der beruflichen Bildung zwischen top down und bottom up

4.1.1 Das Gesetz für Erwachsenenbildung und berufliche Bildung: Neue Qualifikationsstruktur und Lenkungskonzepte

Gesetzliche Grundlage für die Modernisierung des beruflichen Bildungswesens in den Niederlanden ist das am 1. Januar 1996 in Kraft getretene „Gesetz(es) für Erwachsenenbildung und berufliche Bildung (WEB)“ (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen 1996; 2000). Mit diesem Gesetz sollen die verschiedenen Formen des berufsbildenden Unterrichts und der Erwachsenenbildung zusammenhängender gestaltet werden. Das WEB ist konzipiert als ein selbstregulierendes System, wobei die unterschiedlichen Akteure einander Gleichgewicht halten, wesentlich unterstützt durch ein ergebnisorientiertes Finanzierungssystem, das ab dem Jahr 2000 in Kraft treten soll. Als Politikziele lassen sich drei Leitkriterien benennen: Verwirklichung einer Startqualifikation für jedermann (auf der zweiten Niveaustufe der EU-Qualifikationsstruktur), berufliche Bildung nach Maß (entsprechend den Wünschen und Möglichkeiten der einzelnen Auszubildenden, den Bedürfnissen des Staates und der Wirtschaft) und Systemtransparenz (orientiert an Nutzen und Effizienz für die beteiligten Akteure). Neben der landesweit einheitlichen Qualifikationsstruktur nehmen im neuen WEB vor allem die sogenannten „Regionalen Ausbildungszentren“ einen wichtigen Platz ein. Einerseits geht es dabei um die institutionelle Integration der Akteure in ein regionales Netzwerk der Qualifikationsstrukturentwicklung, andererseits um die gegenseitige inhaltliche wie organisatorische Abstimmung von Ausbildungsgängen „vor Ort“.

Als Referenzrahmen für diese Aktivitäten wurde eine landesweit einheitliche Qualifikationsstruktur für die berufliche Bildung entwickelt, und zwar auf vier Qualifikationsniveaus mit jeweils zwei Ausbildungswegen pro Niveau. Bei den Ausbildungswegen handelt es sich um unterschiedliche Varianten dual organisierter Qualifizierungsformen mit 60 % oder mehr berufspraktischer Ausbildung bzw. mit 20 bis 60 % berufspraktischer Ausbildung. Die Qualifikationsniveaus beziehen sich auf einfache ausführende Tätigkeiten (0,5- bis 1-jährige Assistentenausbildung), auf ausführende Tätigkeiten (2- bis 3-jährige Grundausbildung), auf vollständig selbständige Durchführung von Facharbeitertätigkeiten (2- bis 4-jährige Fachausbildung) und auf mittlere Führungstätigkeiten mit breiter Einsatzmöglichkeit (3- bis 4-jährige Ausbildungsdauer) bzw. Spezialisierung (1- bis 2-jährige Ausbildungsdauer). Die öffent-

liche Verantwortung wird staatlicherseits darin gesehen, dafür zu sorgen, dass über einzelwirtschaftliche Anforderungsprofile hinaus auch betriebsübergreifende Entwicklungen berücksichtigt werden, also das Prinzip der „Beruflichkeit“ zur Geltung kommt.

Abb. 9:

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

Ausbildungswege		Anteil der berufspraktischen Ausbildung: 20% und 60%	Anteil der berufspraktischen Ausbildung: über 60%
Stufe 1	<b>1. Assistentenausbildung</b> (0,5 – 1 Jahr)	einfache ausführende Tätigkeiten	
Stufe 2	<b>Berufliche Grundausbildung</b> (2 – 3 Jahre)	ausführende Tätigkeiten	
Stufe 3	<b>2. Fachausbildung</b> (2 – 4 Jahre)	vollständig selbständige Durchführung von Tätigkeiten	
Stufe 4	<b>Ausbildung für mittlere Führungskräfte, Spezialistenausbildung</b> (3 – 4 Jahre)	vollständig selbständige Durchführung von Tätigkeiten mit breiter Einsetzbarkeit bzw. Spezialisierung	

Im Rahmen der neuen Gesetzgebung scheint eine Modularisierung schon deshalb unumgänglich zu sein, weil sich nur auf diesem Wege Übergänge zwischen den Subsystemen realisieren und Sackgassen mit negativen Selektionseffekten vermeiden lassen. Modularisierung ist kein Selbstzweck. Sie lässt sich nur im systemischen Zusammenhang angemessen beurteilen und praktizieren. Von nicht zu unterschätzender Bedeutung ist im Fall der niederländischen Ausbildungsreformen: Mit der Verabschiedung des „Beschäftigungsgesetzes“ im Jahre 1991 wurden die Sozialparteien verantwortlich an Maßnahmen der Beschäftigungsförderung beteiligt. Das Beschäftigungsgesetz und dessen Umsetzung in die Praxis schaffte

offenbar ein vertrauensvolles Klima für ein flexibles System der Berufsbildung zwischen Markt und Staat auf der Grundlage des „Gesetzes für Erwachsenenbildung und berufliche Bildung“ (WEB) von 1996. Hierfür wird nicht nur die Herstellung einer organisatorischen, auch regional konturierten Infrastruktur zur Verbesserung der Beziehungen zwischen Bildungs- und Beschäftigungssystem eingefordert, sondern auch ein geeignetes Qualitätssicherungssystem. Überdies darf nicht übersehen werden, dass die neue gesetzliche Regelung der beruflichen Bildung in den Niederlanden auch eine soziokulturelle und gesellschaftspolitische Funktion übernimmt. So ist es wichtigstes Ziel des WEB, jedem Bürger - vor allem Schulabbrechern und Angehörigen ethnischer Minderheiten - eine Mindestqualifikation zu sichern, um gesellschaftliche und individuelle Entfaltungsmöglichkeiten zu gewährleisten. Dieses Ziel soll über Modularisierung und Integration erreicht werden.

Im Überblick betrachtet, lassen sich die für die Einführung des Modularisierungskonzepts relevanten Veränderungen in den Lenkungs Konzepten auf dem Gebiet der beruflichen Bildung unter vier Gesichtspunkten zusammenfassen:

- ein in den Hintergrund tretender Staat, der sich darauf konzentriert, Rahmenbedingungen zu schaffen und Impulse zu setzen;
- eine damit einhergehende Re-Korporatisierung im Sinne einer verstärkten Einbindung der Sozialpartner;
- eine (mehr oder weniger gesteuerte) Deregulierung und Dezentralisierung, verbunden mit einer Stärkung der Autonomie regionaler und lokaler Akteure;
- ein Streben nach Neubestimmung der traditionellen Beziehungen zwischen Akteuren in verschiedenen Segmenten sowie die Ausdehnung des Handlungsspielraums für private Akteure.

Das| „Gesetz für Erwachsenenbildung und berufliche Bildung“ ist erst seit dem 1. Januar 1996 in Kraft, so dass sich wenig über die Resultate und Effekte der neuen Strukturen sagen lässt. Jedoch ist davon auszugehen, dass der jetzt geltende ordnungspolitische Rahmen einiges zu bieten hat (hierzu Hövels/Kutscha 2001). In der niederländischen Reformdebatte hat man sich lange Zeit an der Idee einer „Dualisierung“ der beruflichen Bildung orientiert, und die dafür aufwendig eingesetzten Kommissionen unternahmen dabei zunächst den Versuch, die niederländische Berufsbildung am Modell des deutschen „Dualen Systems“ auszu-

richten. 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 allgemeinbildenden Schulen gibt) sowie dem dualen oder kontrollierten Marktmodell, wie es sich unter anderem in Deutschland herausgebildet hat (vgl. Schelten 1991). 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 notwendige Flexibilität zu gewährleisten;
- die verhältnismäßig wichtige Rolle, die den organisierten Arbeitsmarktparteien (unter anderem in den Nationalen Organen für die berufliche Bildung, den LOBs) zugesprochen wird, auch und gerade, wo es 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 (innerhalb eines bestimmten nationalen Rahmens erwünschte) Aktivierung von Schulen bzw. Regionalen Aus- und Weiterbildungszentren (ROCs) zu eigenen konzeptionellen Angeboten (vgl. hierzu Hövels 1994).

#### 4.1.2 Modernisierungsprinzipien und Umsetzungsstrategien

Im Hinblick auf die Leitfragen der vorliegenden Expertise sollten die Stärken und Schwächen des niederländischen Modernisierungsprojekts im folgenden schwerpunktmäßig herausgestellt werden. Im Vordergrund stehen das Verhältnis von Regulierung und Deregulierung der

beruflichen Bildung und die damit zusammenhängenden Aspekte der Flexibilisierung und Verschiedenartigkeit:

#### 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: Regional Aus- und Weiterbildungszentren (ROCs) fungieren dabei als zentrale Akteure im regionalen Qualifizierungssystem, dies insbesondere aufgrund ihrer grundsätzlichen Möglichkeit, durch Kontakte und 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 im Prinzip die Chance, adäquate 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 erzeugen, 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 eigenen Wünschen und Erfordernissen entsprechend anzupassen, eine eigenständige Personal- und Finanzierungspolitik zu betreiben und ein eigenes Netzwerk mit Betrieben und anderen relevanten Akteuren in der Region zu etablieren. Ihre Positionierung im Hinblick auf andere wichtige Akteure in der Region - insbesondere, was den Freiraum betrifft, um eine vielgestaltige Kooperation auf der Basis eines Gebens und Nehmens und/oder gemeinsamer Beratungen einzugehen - kommt der häufig kritisierten Stellung der Schulen als „pädagogischen Inseln“ entgegen, ohne dass diese 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 mit anderen Worten 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 deutlich Züge einer bottom-up-Strategie auf, gerichtet 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 sind die Bemü-

hungen auf die Schaffung eines Regionalisierungsspielraums eher innerhalb des vorhandenen gesetzlichen Rahmens gerichtet.

Der 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 Handlungstheorien (vgl. van der Krogt 1995) zu bestimmen, innerhalb der 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 der 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 existierenden 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. Weiter unten vermitteln wir einen ersten Eindruck von der Bedeutung regionaler Zusammenarbeit auf dem Gebiet der beruflichen Qualifizierung. 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 nun 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 eifrig an der Konkretisierung einer eigenen Aufgabenstellung gearbeitet, wie sie in einer gemeinsamen Kultur zum Ausdruck kommt - oder eben auch nicht. 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 durchdrungen und beeinflusst. Dies ist einmal die Tatsache, dass sich zeitgleich mit der Reform der beruflichen Bildung auch Veränderungen beispielsweise im Einflussbereich der Arbeitsverwaltung vollzogen - bzw. dort noch immer vollziehen -, die nicht unbedeutende Konsequenzen für die Rollenverteilung und die Zuständigkeiten der regionalen Arbeitsverwaltung und der Kommunen auf dem Gebiet der Weiterbildung von Arbeitslosen beinhalten. Beim zweiten Faktor

handelt es sich mehr allgemein um den Suchprozess der ROCs nach einer adäquaten Positionierung ihrer selbst, 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, 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 bilden einen nicht unwichtigen Hintergrund 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.

Die jüngste Untersuchung der Reformen im Bereich der sekundären Berufsbildung und der Erwachsenenbildung stellt eine durchgängig in allen Bereichen zu beobachtende 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 sich 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 Aktionskreis 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 haben sich vor allem auf spezifische Facetten gerichtet. Gielen und Nieuwenhuis (1999) stellen fest, dass Bildungseinrichtungen durchaus über das Instrumentarium verfügen, um (über berufspraktische Ausbildungsplätze, Dozenten-Praktika, Gastdozenten, 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 Albasserward/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 Fälle guter Praxis aufzuspüren und sie einer systematischen Analyse zu unterziehen. In diesem Zusammenhang scheinen sich - zumindest für die Außenwelt - 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 eine erwünschte Verbesserung der Wissensinfrastruktur.

Im Falle von Rijnmond gibt es zur Zeit auch zwei Arten von Initiativen, die leicht und ad hoc aufeinander bezogen sind. Das eine ist das „Regionaal Arrangement Beroepsonderwijs en Volwasseneneducatie regio Rijnmond“. Das RBO (Regionaal Bureau Onderwijs) übernimmt eine Führungsrolle im Netzwerk von für ROC's 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 „Kennisinstructuur Mainport Rotterdam“-Programm (KMR). Dieses Programm ist orientiert an der Entwicklung einer dauerhaften Wissensinfrastruktur und mehr gerichtet auf die Frage der Betriebe in der Region. Es ist und wird investiert in wissensintensive Netzwerke zwischen Betrieben und Wissensrichtungen (nicht nur ROC's, sondern auch hbo-einrichtungen und Universitäten), avancierte Aus- und Weiterbildungseinrichtungen, strategische Forschungs- und Kenntnisenwicklung und neue Lernmöglichkeiten

für die berufliche Bildung und den Wissenstransfer durch ICT und multi-media (vgl. Nei 1999).

#### Impulse von oben

Vor dem Hintergrund des oben Gesagten ist es interessant festzustellen, dass - auch hier veranlasst durch konkrete Problemdefinitionen - in den vergangenen Jahren von staatlicher Seite Impulse ausgegangen sind, um Kooperationen und 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. Vereinfacht gesagt handelt es sich dabei in allen Fällen um nationale Initiativen, um mit Hilfe von Fördergeldern und innerhalb vorgegebener Rahmenbedingungen bereits existierende Kooperationsinitiativen auf regionaler Ebene mit zusätzlichen Mitteln und Möglichkeiten auszustatten und/oder neue Kooperationen ins Leben zu rufen. Stets geht es dabei um einen problembezogenen Ansatz, auf der Grundlage konkret erfahrener Problemsituationen 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 stets mehr auf die lokale Ebene verlagert. Lange Zeit lag dabei das 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 der lokalen Politik, kümmern sich nun um die schulische und berufliche Laufbahn der Jugendlichen. Das jüngste Programm zur Bekämpfung vorzeitigen Schulabbruchs versucht, Kooperationen und Abstimmungen der Aktivitäten zu fördern. 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 einer Ausbildungsapparatur, die sich technologisch auf dem neuesten Stand befindet, haben zu dieser Initiative geführt, die sich auf die Verbesserung der Synergie in der Wissensinfrastruktur richtet. Dabei wird davon ausgegangen, dass Lösungen mit Hilfe 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, sicherlich nicht in jedem Fall, 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? Als Hypothese formulieren wir vorläufig die folgenden Herausforderungen, wobei wir Thomas Stahl folgen, der dabei vorausschickt: „Die ‘lernende Region’ unterscheidet sich von den vielfältigen intraregionalen Aktivitäten durch die zielgerichtete, übergreifende Bündelung aller relevanten Interessen, Aktivitäten und Institutionen der Region im Sinne einer langfristig orientierten Regionalentwicklung mittels selbstreflexiver Lernprozesse, die aus offenen, innovativ angelegten Netzwerken hervorgehen ...“ (Stahl /Schreiber1999 S. 361). Es sind exakt die nachfolgenden Erfolgsfak-

toren, die auch in der niederländischen Situation die wichtigsten Herausforderungen zu bilden scheinen (vgl. Meijer 1999, S. 53-54):

- Selbstorganisation;
- Netzwerkbildung, d.h. selbstorganisierte, mit lernfähigen Strukturen versehene Netzwerke aufbauen;
- „bottom-up“-Steuerung;
- 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 und/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 Beziehungsdimension „Netzwerkbildung“ in der Region. Die sektor- und segmentbezogene Logik wird im Prinzip durch die Regionalisierungslogik ersetzt. Außerdem: indem alles unter einen 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, denn es existieren

- sowohl Konkurrenzverhältnisse zwischen den Akteuren in der Region als auch Spannungen zwischen dem regionalen und dem nationalen Niveau;
- ROCs, die sich - u.a. wegen ihrer Eigenfinanzierungsnotwendigkeit - auf die Spitze des Arbeits- und Ausbildungsmarktes richten und eine Achsenfunktion in einer Lernenden Ökonomie anstreben.

#### Denkanstöße für die Modernisierungsdebatte in Deutschland

Die Umsetzung der Reformen auf der Grundlage des Gesetzes über Erwachsenenbildung und Berufsbildenden Unterricht (1996) ist noch im vollen Gang, so dass 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 sein. 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 (Frommberger 1999; Reuling 2000a, 2000b). Besondere Beachtung verdienen folgende vier Gesichtspunkte (Hövels/Kutscha 2001):

- 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 Verständni-

gungsschwierigkeiten 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 zur Zeit 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 sein zu können. 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 Entwicklungspfad als Alternative zu einseitig marktliberalistischen 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 das betriebsbasierte Lehrlingswesen, das ähnlich wie das Duale System in Deutschland auch 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 Lernortkombinationen 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 tripartite 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 wohl 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 disziplinierte 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 dynamischen Veränderungen im gesellschaftlichen Umfeld der beruflichen Bildung angemessen reagieren zu können. Derzeit sind die Regionen durch deutliche Unterschiede gekennzeichnet (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen 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 selbstverständlich vor, was zu einem Spannungsfeld führen kann. Die ROCs spielen in diesen Szenarien sehr unterschiedliche Rollen. Das bedeutet, dass die ROCs einen großen eigenen 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.

#### 4.1.3 Reformbedarf und –barrieren des beruflichen Bildungssystems in Deutschland vor dem Hintergrund des niederländischen Modernisierungsprojekts

##### 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, ihren Infrastrukturen und 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 überregionalen und vertikalen Verflechtungen (mitsamt der zugrundeliegenden 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 außerordentlich gut bewährt. Allerdings können die Verselbständigung 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 mit Hilfe neuer Institutionen und Netzwerke, wie sie sich beim Aufbau der

Regionalen Aus- und Weiterbildungszentren (ROCs) tendenziell abzeichnen, in Deutschland gerade 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 die Funktionsfähigkeit von Netzwerken 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 Ausnahme. Das wohl entscheidende Problem dezentraler Kontextsteuerung 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 wird man beobachten können, inwieweit sich

im Rahmen der neu entstandenen Regionalen Aus- und Weiterbildungszentren tragfähige Allianzen im Verbund von Tarifpartnern, schulischen Einrichtungen und Betrieben entwickeln. Für die 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 betrieblicher und außerbetrieblicher Aus- und Weiterbildungsträger bereithält.

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

Die Metapher der Lernenden Region schließt 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 Organisationsformen 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 praktisch einholbaren 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 dafür, das regionale Engagement der Schulen zu stärken, was voraussetzt, dass die staatliche Schulaufsicht und die kommunale Schulverwaltung den Schulen Handlungsspielräume für selbstorganisierte und selbstverantwortliche Bildungsaktivitäten eröffnet. Solche Formen der Schulentwicklung scheinen in den Niederlanden bereits eine längere Praxis zu haben, was nicht zuletzt mit dem - im Vergleich zu Deutschland - hohen Anteil privater Schulträger zusammenhängen dürfte.

#### Vielfalt und Kohärenz

Last but not least: Der Prüfstein für die Qualität Lernender Regionen ist die Fähigkeit, möglichst allen Jugendlichen und Erwachsenen die Chance zum 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 für Erwachsenenbildung und berufliche Bildung (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 im Regelsystem der beruflichen Aus- und Weiterbildung zu „verorten“.

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 tendenziell 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.

#### 4.2 Lernen in „verteilten Systemen“ – Das Sekundar-Oberstufen-Experiment in Finnland

##### 4.2.1 „Open learning“ und „free choice“ – Förderung beruflichen Lernens durch Vielfalt und Wechsel der Lernumgebungen

Mehr denn je kommt es darauf an, dass junge Menschen lernen, *an und mit* einer Vielfalt von Lernorten zu lernen, statt nur innerhalb einer einzelnen Bildungseinrichtung ausgebildet zu werden. Das duale System in Deutschland verfügt schon derzeit über ein großes Potential verschiedener Lernorte und Lernortkombinationen. Es entspricht vom Ansatz her den Er-

kenntnissen der lernökologischen Forschung, wonach sich Vielfalt und Wechsel der Lernumgebungen als günstiger Entwicklungskontext auswirken. Das Förderungspotential der „ökologischen Kontexte“ und „ökologischen Übergänge“ hängt allerdings vom Vorhandensein und der Qualität der sozialen Verbindungen zwischen den Lebensbereichen ab, insbesondere von gemeinsamer Beteiligung, Kommunikation und dem Ausmaß an Information über die jeweils anderen Handlungsfelder. Wie die schon älteren Befunde der Lernortforschung (Münch/Müller/ Oesterle/Scholz 1981) und die neueren Untersuchungen über Lernortkooperation im Rahmen des dualen Systems empirisch belegen (Pätzold/Walden 1995), könnte und sollte das Potential vorhandener Lernortkombinationen für das berufliche Bildungssystem insgesamt und die Entwicklung des Einzelnen effizienter und flexibler genutzt werden als bisher. Dies gilt sowohl für die Erschließung neuer Ausbildungsplätze (Ausbildungs-Versorgung) als auch für die Erprobung neuer Formen der Kombination von Lernorten mit dem Ziel, die Selbststeuerung und Eigenverantwortung der Lernenden zu fördern.

Kleinere EU-Staaten experimentieren mit neuen Formen und Prozessen der Entwicklung und Gestaltung von Lernfeldern, die auch aus Sicht des dualen Systems Beachtung verdienen. „Open learning situations“ und „free choice“ heißt die Devise eines „Sekundar-Oberstufen-Experiments“ in Finnland, das darauf abzielt, junge Menschen zu befähigen, im Rahmen ihres jeweiligen Ausbildungsprogramms das regionale Potential an Lernorten selbständig zu wählen und zu nutzen (vgl. Arnman/Kutscha/Young 1995). So nehmen beispielsweise Gymnasiasten an Kursen beruflicher Schulen teil (z.B. zur Orientierung über berufliche Bildungswege). Schüler und Schülerinnen beruflicher Schulen besuchen mit einem Teil ihres Ausbildungsdeputats gymnasiale Bildungseinrichtungen (z.B. zum Erwerb von Fremdsprachen) oder auch andere berufliche Bildungseinrichtungen (z.B. zum Erwerb von Zusatz- und Spezialkenntnissen auf dem Gebiet der Informations- und Kommunikationstechniken, die an der Herkunftsschule nicht oder nicht qualifiziert genug angeboten werden). Gymnasiasten und Berufsschüler können gleichermaßen Angebote vorhandener Fachhochschulen nutzen etc. Nicht gelungen ist die Einbeziehung der betrieblichen Praxis. Auf diesem Gebiet hat das duale Ausbildungssystem in Deutschland nicht zu überschätzende Vorteile. Allerdings darf dieser Vorteil kein Privileg sein, von denen ein mehr oder weniger großer Teil der Jugendlichen je nach sozialer, schulischer und regionaler Herkunft sowie nach Geschlecht, Nationalität oder spezifischer Behinderung ausgeschlossen bleibt. Betriebliche Ausbildungsplätze sind ein knappes Gut, das effizient und gerecht verteilt werden muss, wenn es seine unersetzbare Funktion im pluralen System der Lernorte und überhaupt im System der Sozialen Marktwirtschaft erfüllen soll.

Verantwortliches Handeln unter den Bedingungen moderner Lebensverhältnisse bedeutet, fähig zu sein, Probleme spezieller Handlungsfelder sowohl fachkompetent als auch in Kenntnis fachübergreifender Handlungsfolgen reflektieren und in Kooperation mit anderen Menschen praktisch lösen zu können. In diesem Sinne sind allgemeine und spezielle Bildung nicht Gegensätze, sondern notwendigerweise aufeinander bezogene Dimensionen der *conditio humana* in einer Welt dynamischen Wandels. Dies scheint bei aller Unterschiedlichkeit der nationalen Bildungssysteme die gemeinsame Grundidee integrierten Lernens zu sein, mit dem sich das von der OECD organisierte VOTEC-Seminar „Integrated Learning“ im November 1994 in Paris eingehend befasste (Kutscha 1994). Als die OECD im Jahre 1990 ihr Programm "Changing Role of Vocational and Technical Education and Training" (VOTEC) startete, standen alle Mitgliedsstaaten vor dem Problem, dass traditionelle Bildungskonzepte den allgemeinen kulturellen und speziellen beruflichen Herausforderungen der Zukunft nicht mehr gewachsen sind (OECD 1994). Konsens gab es in der Auffassung, dass die Bildungssysteme flexibler gestaltet sein müssten, um die Dynamik der gesellschaftlichen Umwelt bewältigen zu können. Konsens bestand auch darin, dass die aus der Vergangenheit überlieferten starren Grenzen zwischen unterschiedlichen Bildungseinrichtungen im Bereich der Pflichtschule und den daran anschließenden studien- und berufsbezogenen Bildungsgängen der Sekundarstufe II geöffnet werden müssten. Und einig war man sich auch, dass die heranwachsende Generation mehr denn je lernen muss, in Zusammenhängen zu denken, Interdependenzen zu beachten und dafür Verantwortung zu übernehmen. Integriertes Lernen bedeutet Lernen in Zusammenhängen, Differenzieren und Koordinieren, Vernetzen von Theorie und Praxis. Integriertes Lernen ist grenzüberschreitendes Lernen im Kontext unvermeidbarer Differenzierung und Spezialisierung; es ist kein Gegensatz zur Differenzierung des Lernens, sondern setzt diese als komplementäre Beziehung notwendigerweise voraus.

Mehr als je zuvor wird es in Zukunft darauf ankommen, dass junge Menschen lernen, *mit* statt nur *in* unterschiedlichen Bildungseinrichtungen zu lernen. Was und wie gelernt wird, so meine These, ist nicht primär eine Frage von Ordnungskonstrukten und Lehrplänen, sondern hängt ab von den konkreten Bedingungen und Ereignissen der jeweiligen Lernorte und insbesondere von den Beziehungen zwischen den Lernfeldern, so wie der Lernende sie erlebt und wahrnimmt. Wenn ich recht sehe, befinden sich die Bildungsorganisationen weltweit auf dem Entwicklungspfad zur Pluralisierung verteilter Lernsysteme, deren Ressourcen (zum Teil - wie im Fall multimedialer Netzsysteme - zeitgleich) unterschiedlichen Adressatengruppen zur Verfügung stehen. Pluralisierung bei gleichzeitiger Vernetzung verteilter Systeme ist die informationelle Infrastruktur, in und mit der künftig zu lernen sein wird. Bestehende Lern-

organisationen haben in diesem System durchaus ihre Berechtigung, allerdings nicht als „Monopolisten“ am Bildungsmarkt, sondern im Wettbewerb um Bildungs-Klientele. Kleinere Staaten - wie etwa Finnland - weisen dafür den Weg. „Open learning situations“ und „free choice“ heißt die Devise (Arnman/Kutscha/Young 1995), nicht einer bildungspolitischen Laune folgend, sondern weil keine Planungsinstitution heute mehr in der Lage ist, verlässliche Aussagen darüber zu machen, was und wie Heranwachsende in Zukunft zu lernen haben, um den Anforderungen beruflicher und außerberuflicher Lebenssituationen zu genügen. Staatliche Bildungsplanung kann nicht mehr als „säkularisierter Heilsbringer“ agieren (Leschinsky 1991, S. 34), allenfalls als eine demokratisch legitimierte Instanz, die in öffentlicher Verantwortung dafür zu sorgen hat, dass niemand von der Teilhabe an staatlich (mit-)finanzierten Bildungsangeboten ausgeschlossen wird. Im folgenden berichte ich über Evaluationserfahrungen mit einem Oberstufen-Experiment in Finnland<sup>12</sup>, das mir symptomatisch zu sein scheint für den Übergang vom Lernen *in* Systemen zum Lernen *mit* Systemen. Das Oberstufen-Experiment begann 1992 und ist vorgesehen für die Zeit bis 1999. Es ist Teil einer Gesamtreform des finnischen Bildungswesens nach Abschluss der neunjährigen Pflicht-Gesamtschule. Zur Zeit der Evaluation bestanden 16 lokale Versuchseinheiten, und zwar jeweils unter Einschluss aller örtlichen gymnasialen und beruflichen Bildungseinrichtungen im Sekundarbereich II, teilweise auch des tertiären Bereichs (zum Beispiel der Fachschulen, Akademien oder auch eines Konservatoriums). Durchschnittlich besteht jede Versuchseinheit aus acht bis neun regionalen Bildungseinrichtungen. Deren Schüler und Schülerinnen können an zwei bis drei Tagen außerhalb ihrer eigenen gymnasialen oder beruflichen Bildungseinrichtung Kurse und Lehrgänge frei wählen. Dabei sind folgende Möglichkeiten denkbar:

- Schüler und Schülerinnen der beruflichen Bildungseinrichtungen besuchen Kurse anderer gymnasialer oder beruflicher Bildungseinrichtungen.
- Schüler und Schülerinnen der Gymnasien nehmen an Kursen anderer gymnasialer oder beruflicher Bildungseinrichtungen teil.

---

<sup>12</sup>Der vorliegende Bericht basiert auf Interviews, Gesprächen und Beobachtungen, die ich als Mitglied eines internationalen Evaluationsteams in Hämeenlinna und Joensuu gemacht habe. Dabei führte ich Interviews mit insgesamt 25 Lehrerinnen und Lehrern sowie über 30 Einzelgespräche mit Schülerinnen und Schülern und fünf Gruppengespräche in Unterrichtsklassen. Täglich tauschten meine Kollegen Göran Arnman (Universität Lund), Michael Young (Universität London) und ich die an unterschiedlichen Bildungseinrichtungen gewonnenen Erfahrungen aus. Unsere Evaluationsergebnisse wurden den für die Modellversuche zuständigen Beiräten vorgetragen und mit ihnen diskutiert. Die wissenschaftliche Verantwortung für den vorliegenden Bericht liegt ausschließlich bei mir. Zum gemeinsamen Abschlußbericht siehe Arnman/Kutscha/Young 1995.

- Schüler und Schülerinnen der Gymnasien und beruflichen Bildungseinrichtungen wählen kombinierte Programme mit sowohl allgemeinen als auch beruflichen Inhalten.
- Schüler und Schülerinnen der Gymnasien und beruflichen Bildungseinrichtungen nehmen an Bildungsveranstaltungen aus dem Bereich der Erwachsenenbildung, der Polytechnischen Hochschulen, der Offenen Universität oder der Sommeruniversität teil; mit diesen Veranstaltungen können betriebliche Praktika verbunden sein.

#### 4.2.2 Zielsetzungen des finnischen Oberstufenexperiments und Erfahrungen aus Sicht der beteiligten Schüler und Schülerinnen

Nach den Dokumenten und Projektberichten des finnischen Bildungsministeriums (Numminen 1995) besteht das Hauptziel des Upper Secondary Experiments (hier kurz 'Experiment' genannt) darin, die bislang relativ starken Grenzen zwischen den gymnasialen und beruflichen Institutionen des Bildungssystems zu öffnen und damit den Schülern und Schülerinnen mehr Wahlfreiheiten zu ermöglichen. Um es in einer kurzen Formel zu sagen: Hauptziel des Experiments ist die Steigerung individueller Flexibilität durch Flexibilisierung des Bildungssystems in allen Bereichen der Upper Secondary Education.

Für die Initiatoren und Insider des Experiments mag das eine sehr grobe Charakterisierung der Reformziele sein. Aber in fast allen Gesprächen, die ich als Evaluator mit Lehrern und Mitgliedern der Executive Committees, mit Vertretern des Bildungsministeriums und des Projektmanagements geführt habe, stand das Ziel der individuellen und institutionellen Flexibilitätssteigerung im Vordergrund der Argumentation. 'Flexibilität' war bei meinen Gesprächspartnern, die ich gerade genannt habe, das am häufigsten gebrauchte Wort. Doch was bedeutet 'Flexibilität'? Wie konkretisiert sich Flexibilität im Verhalten der Schüler und Lehrer? Welche institutionellen Aspekte sind für die Durchführung des Experiments relevant? Analysiert man die Äußerungen der Befragten nach deren Zielen und Motiven, so kristallisieren sich unterschiedliche "Nutzerprofile" heraus.

Schüler und Schülerinnen beruflicher Institutionen, die an Kursen der Upper Secondary School (Gymnasium) teilnehmen

Aus Sicht des Bildungssystems in der Bundesrepublik Deutschland überraschte mich sehr, dass die Zahl der Studenten beruflicher Institutionen, die an Kursen der Senior Secondary Schools teilnahmen, relativ klein war. Die Motive der Schüler beruflicher Schulen, Kurse an

Gymnasien zu besuchen, sind sehr unterschiedlich. Besonders auffällig war für mich die Differenz zwischen Schülern, die mit dem Besuch des Gymnasiums die Absicht verbinden, das Abitur zu erlangen und ihre Optionen für Studium und Beruf zu erweitern, und Schülern, die unabhängig vom Erwerb der Leistungsnachweise "just for fun" und aus Interesse an der Sache ihre Wahlentscheidungen treffen. Mit Schülern der ersten Gruppe sprach ich in der Schulklasse eines Gymnasiums, die sich ausschließlich aus Schülern beruflicher Schulen zusammensetzte. Sie erhielten Unterricht in Schwedisch, um sich auf das Abitur vorzubereiten. Allerdings waren die meisten von ihnen noch nicht sicher, was sie nach dem Abschluss der Schulzeit machen würden. Auf meine Frage, warum sie die Belastungen einer Doppelqualifikation auf sich nähmen, sagte ein Schüler: "Es kann nicht schaden. Vielleicht kann ich es auch beruflich gebrauchen." Wie mir schien, war dies auch die Meinung der meisten anderen Schüler. Sie versprechen sich von der Teilnahme an den Gymnasialkursen eine Erweiterung ihrer Optionen für eine ungewisse Zukunft. Nur zwei Schülerinnen sagten eindeutig, sie hätten die Absicht zu studieren. Insgesamt herrschte eine eher resignative Unterrichts Atmosphäre. Die Klasse war sehr groß (rund vierzig Schüler), und der Unterricht wurde in Frontalunterrichtsform durchgeführt. Die Schüler waren nach meinen Beobachtungen auf diese Unterrichtsform eingestellt und fanden es offenbar in Ordnung, dass innerhalb der kurzen Zeit, die ihnen zur Verfügung stand, möglichst effektiv gearbeitet wurde. "Fühlen Sie sich wohl hier?", fragte ich einen männlichen Jugendlichen. "Es ist o.k.", sagte er, "viel Arbeit, aber es geht schon. Hauptsache ich schaffe den Kurs." Diese Antwort ist typisch für jene Jugendlichen, die vom Gymnasium nicht in erster Linie eine persönliche Bildungsbereicherung erwarten, sondern in dem Experiment eine Chance sehen, ihre Optionen zu erweitern und ihre späteren beruflichen Chancen zu verbessern. In jedem Fall ist das zusätzliche Kursangebot am Gymnasium für sie ein strategisch kalkulierbarer Zugewinn, den sie ohne das Experiment nicht gehabt hätten.

Nicht alle Schüler berufsbildender Schulen, die Kurse an Gymnasien besuchen, nehmen diese Mühe auf sich, um einen zusätzlichen Abschluss zu erwerben. Für mich erstaunlich war die Tatsache, dass nicht wenige Schüler beruflicher Schulen Kurse an Gymnasien wählten, weil es ihnen Spaß bereitete und sie etwas machen wollten, was nicht unbedingt mit ihrer beruflichen Ausbildung zu tun hat ("Kontrastprogramm"). Bei meinem Besuch in einem kaufmännischen College hatte ich Gelegenheit, darüber ausführlich zu diskutieren. Es handelte sich bei meinen Gesprächspartnern in der überwiegenden Zahl um junge Frauen. Die Mehrzahl von ihnen begrüßte es ausdrücklich, dass sie im Experiment die Möglichkeit hat, neue Lernerfahrungen zu machen. Das Spektrum der gewählten Kurse reichte von obli-

gatorischen Sprachkursen am traditionellen Gymnasium bis hin zum Kurs für Astronomie und Meteorologie an der Universität oder zum Kursbesuch am örtlichen Konservatorium. Das wäre in der Bundesrepublik Deutschland undenkbar. Auch hier umfasst der Berufsschulunterricht neben berufsqualifizierenden Inhalten sogenannten allgemeinbildenden Unterricht (zum Beispiel in Politik, Deutsch und Religion), aber dieser Unterricht ist obligatorisch für alle Schüler. Eine Wahlmöglichkeit gibt es dabei nicht. Nach meinen eigenen Untersuchungen auf diesem Gebiet wird der allgemeinbildende Unterricht in dieser Form von den meisten Berufsschülern nicht akzeptiert. Das Experiment in Finnland scheint mir in dieser Hinsicht für die Schüler beruflicher Schulen die bessere Alternative zu bieten. Bildung lässt sich nicht durch Zwangsmaßnahmen "verordnen". Als junge Erwachsene wollen die Berufsschüler selbst entscheiden, was sie außerhalb des beruflichen Curriculums lernen möchten. Die Möglichkeit, darüber zu entscheiden, ist für sie schon allein ein wichtiges Bildungsziel und eine wichtige Erfahrung in ihrem persönlichen Entwicklungsprozess.

Der Besuch von Kursen im Gymnasium hat darüber hinaus noch eine sozial-kommunikative Funktion: Insbesondere die jungen Frauen betonen, dass es ihnen wichtig sei, andere Menschen kennenzulernen und neue Kontakte außerhalb des bisherigen Bekanntenkreises zu schließen. Allerdings zeigten sich gerade bei diesem Thema erhebliche Einstellungsunterschiede. Für die einen ist der Besuch von Gymnasialkursen eine attraktive Bereicherung sozialer Kontakte, den anderen ist das Gymnasium eher fremd und "unheimlich". Letztere meiden den Besuch von Gymnasialkursen und bevorzugen den Unterricht in der eigenen Schule. "Hier kennen wir die Lehrer. Warum soll ich zum Gymnasium gehen? Sprachen kann ich auch an unserer Schule lernen." Oder: "Ich war im Gymnasium. Da sind wir von der beruflichen Schule schlecht angesehen. Die sind mir viel zu arrogant." Ein weiteres Schüler-Statement: "Wir werden gar nicht oder viel zu spät über die Kurse an Gymnasien informiert. Vielleicht wollen die uns überhaupt nicht haben." Die hier zitierten Äußerungen machen deutlich, dass die Motive für die Wahl der Kurse an Gymnasien nicht nur von der Qualität des inhaltlichen Angebots abhängt, sondern auch von der Art und Weise, wie dieses Angebot transparent gemacht wird, sowie von der Gestaltung der sozialen Beziehungen. Lehrer und Schüler der Gymnasien und beruflichen Schulen haben bislang noch wenig Erfahrung im wechselseitigen Austausch. Deswegen wäre es wichtig, den Beziehungsaspekten des Experiments in Zukunft nicht weniger Aufmerksamkeit zu widmen als den Inhaltsaspekten des Unterrichts.

Schließlich sind noch jene Schüler beruflicher Schulen zu erwähnen, die nicht bloß "just for fun" oder zum Zweck des Erwerbs von Leistungsnachweisen für den Erwerb des Abiturs das Gymnasium besuchen, sondern in der Teilnahme an gymnasialen Kursen eine berufliche Bereicherung sehen. Zugegebenermaßen habe ich nur wenige Schüler getroffen, bei denen das der Fall war. Aber sie könnten unter dem Gesichtspunkt integrierten Lernens für die künftige Entwicklung des Experiments eine gewisse prototypische Bedeutung haben. Ein überzeugendes Beispiel dafür waren für mich ein Schüler und eine Schülerin, die ich im Kurs für "Visual Arts - Motion - Music" eines Gymnasiums in Hämeenlinna traf. Der Kurs wurde im Teamwork von zwei Lehrerinnen für Kunst und Sport durchgeführt. Die Schüler lernten durch praktische Übungen, wie man Musik in Bewegungsabläufe übersetzen und Bewegungsabläufe wiederum grafisch gestalten kann. Diese Transformationsübungen machten den Schülern des Kurses nach meinen Beobachtungen offenbar sehr viel Freude, und sie waren sehr engagiert bei der Sache. Für meinen männlichen Gesprächspartner war die Verbindung von Musik, Tanz und Zeichnen eine Bereicherung seiner sozialpädagogischen Ausbildung an einem Institut für Social Service. Die Studentin, mit der ich sprach, kam vom Wetterhoff Institut, wo sie für eine kunstgewerbliche Tätigkeit ausgebildet wurde. Der Kurs am Gymnasium entsprach ihren künstlerischen Neigungen, und sie erhoffte sich davon auch Anregungen für ihre künftige berufliche Tätigkeit. Das Upper Secondary Experiment stellte beiden Studenten Möglichkeiten zur Verfügung, mit sich selbst ein wenig zu experimentieren, neue Anregungen zu erhalten und ihre beruflichen Perspektiven zu bereichern. Integriertes Lernen war für meine beiden Gesprächspartner nicht ein abstraktes oder formales Ziel, sondern hatte für sie eine substantielle Qualität. Das Upper Secondary Experiment stellt den Rahmen zur Verfügung, solche wünschenswerten Lernprozesse praktisch zu ermöglichen, zu unterstützen und die dafür erforderlichen pädagogischen Ressourcen Schülern unterschiedlicher Schulen anzubieten. Auch wenn es sich dabei vorerst noch um Einzelfälle handeln sollte - und nur über solche kann ich als Evaluator berichten -, so verdienen sie im Evaluationsreport hervorgehoben zu werden, um zu veranschaulichen, welche (vielleicht noch nicht genug genutzten) Lernmöglichkeiten das Experiment eröffnet.

Schüler und Schülerinnen beruflicher Institutionen, die an Kursen anderer beruflicher Institutionen teilnehmen

Der Anteil der Studenten in beruflichen Institutionen, die innerhalb des Experiments Kurse an anderen beruflichen Schulen besuchten, war relativ hoch. Was sind die Gründe, die Studenten beruflicher Institutionen veranlassen, andere berufliche Bildungseinrichtungen aufzu-

suchen und dort an Kursen teilzunehmen? Das Motiv, einen doppelqualifizierten Abschluss für Studium und Beruf zu erwerben, entfällt bei dieser Gruppe. Die Mehrzahl meiner Gesprächspartner gab als Grund an: "Kontrastprogramm", also etwas anderes zu tun als das, womit man in der eigenen Berufsausbildung beschäftigt ist. Die Studentin einer kaufmännischen Bildungsinstitution sagte dazu in einem Gruppengespräch, das ich in Joensuu führte: "Ich möchte einfach mal abschalten, etwas tun, was praktisch ist und mir Spaß macht." Das ist eine ehrliche Antwort und pädagogisch gesehen durchaus akzeptabel. Lernen sollte auch Spaß machen, und letztlich profitiere davon auch die eigene Ausbildung, wie mir eine Lehrerin sagte. Dadurch, dass die Studenten mehr Freiräume hätten, wären sie insgesamt weniger schulmüde; sie würden mehr über ihre Lernprogramme diskutieren, die Institutionen und deren Lehrer miteinander vergleichen, also am Schulleben lebhafter teilnehmen. Als Evaluator kann ich diese Aussage selbstverständlich nicht im einzelnen überprüfen. Was mir allerdings auffiel, und was ich keineswegs für selbstverständlich halte, war die Ernsthaftigkeit, das Engagement und die Offenheit, mit dem die Studenten ihre Erfahrungen und auch die Probleme des Experiments diskutierten. So etwas lässt sich in einem Gruppengespräch nach meinen Erfahrungen nicht künstlich herstellen.

Das "Kontrastprogramm"-Motiv wird daran deutlich, dass viele Studenten, insbesondere die jungen Frauen der kaufmännischen Institutionen, bevorzugt Kurse anderer beruflicher Institutionen wählten, die einen hohen Freizeitwert haben, insbesondere: Haarpflege, Kosmetik, Keramik, Kochen, Ernährung und Gesundheitspflege. Allgemein wurde bedauert, dass es hierfür noch zu wenige Angebote gäbe und die Kurse überfüllt seien. Bei meinen Gruppengesprächen und Einzelinterviews traf ich nur sehr wenige Studenten, die mit ihrer freien Wahl von Kursen an anderen beruflichen Institutionen die Absicht verfolgten, ihre eigene berufliche Ausbildung zu vertiefen, zu erweitern oder gar einen doppelqualifizierenden Abschluss in der Berufsausbildung zu erwerben. Bei den wenigen, die das als Motiv angaben, handelte es sich um männliche Studenten mit besonderem Interesse für Computer. Im Vordergrund stand auch hierbei ein persönliches Interesse an den neuen Technologien. Aber sie konnten überzeugend darstellen, dass die Teilnahme am Computer-Kurs in einer anderen, darauf spezialisierten Institution für sie von beruflicher Bedeutung sei. Zwar gäbe es auch an der eigenen Schule Computer-Kurse, aber die Geräteausstattung und das Angebot wären nicht so gut wie in dem Spezialinstitut. Dieses Argument weist darauf hin, dass das Experiment durchaus auch eine ökonomische Dimension hat. Nicht jede Institution verfügt über die finanziellen und personellen Möglichkeiten, sich mit modernsten Computern und Programmen auszustatten, für die sich vielleicht nur eine kleine Zahl von Studenten interes-

siert. Das ist häufig auch gar nicht erforderlich. Das Experiment schafft den Rahmen, durch Kombination von Spezialisierung und Kooperation die verfügbaren Ressourcen für das lokale Bildungswesen möglichst optimal zu nutzen. Allerdings - und hier gilt es, noch große Probleme zu bewältigen - müsste ein finanzieller Ausgleich, etwa in Form einer lokalen Fonds-Umlage, geschaffen werden, um die einzelnen Institutionen zu motivieren, ihre Ausstattungs- und Personalkapazitäten Studenten anderer Institutionen in größerem Umfang als bisher zur Verfügung zu stellen.

Besonders interessierte mich, ob ein Transfer zwischen kaufmännischen und gewerblich-technischen Instituten stattfindet. Nach meinen Erfahrungen in der Bundesrepublik Deutschland gewinnt die ökonomisch-kaufmännische Qualifizierung für Handwerksberufe an Bedeutung. Es wäre denkbar, dass Studenten in gewerblich-technischen Berufen an Kursen kaufmännischer Schulen teilnehmen - und umgekehrt. Das war jedoch bei keinem meiner Gesprächspartner der Fall. Speziell die Studenten in den gewerblich-technischen Ausbildungsgängen scheinen derzeit noch wenig Neigung zu haben, aktiv am Experiment teilzunehmen. In meinen Gruppengesprächen mit Mechanikern und Studenten im Berufsfeld Elektrotechnik fiel mir auf, dass die meisten Gesprächsteilnehmer mit dem Experiment nur sehr wenig anzufangen wussten. Sie hatten nichts gegen das Experiment, aber sie konnten sich auch nicht vorstellen, dass es für sie einen Sinn macht, Kurse an anderen beruflichen Institutionen zu besuchen. "Was soll das?" fragte mich einer der jungen Männer, "wir haben hier unsere Arbeit und unsere Lehrer. Woanders ist es bestimmt nicht besser. Und außerdem haben wir hier ja gerade erst angefangen." Ob es woanders tatsächlich "besser" ist oder nicht, war nur eine Vermutung. Keiner der Gesprächsteilnehmer hatte je eine andere berufliche Schule von innen gesehen, und so gut wie keiner hatte genauere Informationen über das Experiment und über die Kursangebote anderer Schulen. Wie erklärt sich dieses scheinbare "Desinteresse"? Das Interviewzitat deutet dafür einen möglichen Grund an, den man bei der weiteren Verbesserung des Experiments beachten sollte: Jugendliche, die nach Abschluss der Gesamtschule in die berufliche Ausbildung kommen, haben es ungleich schwerer als Schüler der Gymnasien, sich in ihrem neuen Ausbildungsbereich zu orientieren und hier Fuß zu fassen. Der Übergang von der Gesamtschule in das Gymnasium bewegt sich im Rahmen mehr oder weniger vertrauter schulischer Lernstrukturen. Die Berufsschüler im gewerblich-technischen Bereich hingegen müssen sich in der Werkstatt mit neuen Formen des Lehrens und Lernens vertraut machen. Sie sind sich teilweise noch sehr unsicher darüber, was auf sie zukommt, und neigen dazu, sich innerhalb ihrer Ausbildungsgruppe sozial zu stabilisieren. Ich vermute, dass es in dieser frühen Phase der Ausbildung für sie eine

Überforderung ist, sich über Kursangebote anderer beruflicher Schulen zu informieren oder gar den Mut zu fassen, an Kursen anderer Schulen teilzunehmen. Wichtig wäre es, diese Klientel mit adressatengerechter Information über das Experiment zu versorgen und den Wechsel in andere Schulen pädagogisch zu betreuen.

Schüler und Schülerinnen an Gymnasien, die an Kursen anderer Gymnasien teilnehmen

Der Anteil von Schülern der Senior Secondary Schools, die innerhalb des Experiments Kurse anderer Senior Secondary Schools besuchten, war vergleichsweise niedrig. Was sind die Gründe für die Gymnasiasten, an anderen Gymnasien Kurse zu besuchen? Nach den Aussagen der von mir befragten Schüler gaben vor allem inhaltliche Interessen den Ausschlag für die Kurswahl. Im Rahmen des Experiments haben die Gymnasiasten die Möglichkeit, aus einem viel größeren Spektrum an Kursen zu wählen, als es das eigene Gymnasium anbieten könnte. Das gilt zum Beispiel für Fremdsprachen, aber auch für Kurse, die nicht zu den vier Abiturfächern gehören, wie zum Beispiel Kunst oder Sport. Das hängt von Besonderheiten im regionalen Kursangebot ab, im letzteren Fall etwa von der Tatsache, dass das Joensuu Yhteiskoulun Lukio auf mehrere Sportarten spezialisiert ist, die eine hohe Attraktivität besitzen und von den anderen Gymnasien nicht angeboten werden. Ich erwähne dieses Beispiel, weil es deutlich macht, dass das Experiment den Variationsspielraum bei der Kurswahl auch zwischen den Gymnasien vergrößern und zu einer optimalen Nutzung der Ressourcen beitragen könnte, wenn sich die Schulträger untereinander abstimmen und auf einen fairen Finanzausgleich verständigen könnten. Die einzelnen Gymnasien wären dann in der Lage, besonders qualifizierte Angebotsprofile zu entwickeln, ohne dass dadurch die Wahlmöglichkeiten für die Schüler eingeschränkt würden, denn sie hätten ja die Möglichkeit, bei den anderen Gymnasien Kurse zu belegen. Das wäre ein erheblicher Vorteil gegenüber der Gymnasialen Oberstufe in der Bundesrepublik Deutschland. Das Kurssystem an der Gymnasialen Oberstufe in Deutschland erlaubt den Schülern in einem begrenzten Rahmen, Leistungs- und Wahlkurse frei zu wählen. Doch die Freiheit der Wahl wird häufig dadurch eingeschränkt, dass die einzelnen Gymnasien nur ein begrenztes Spektrum der für das Abitur zugelassenen Fächer anbieten (können) und die deutschen Gymnasiasten im Unterschied zu ihren Kolleginnen und Kollegen im finnischen Experiment häufig nicht die Chance haben, Kurse an anderen Gymnasien zu besuchen. Unter diesem Gesichtspunkt möchte ich als Evaluator ausdrücklich empfehlen, innerhalb des Experiments zu überprüfen, wie die Kooperation zwischen den Gymnasien noch verbessert und das Kursangebot für die Schüler

anderer Gymnasien vielfältiger und attraktiver gestaltet werden könnte. Dabei kommt es in der Zusammenarbeit und beim Kursaustausch zwischen den Gymnasien nicht zuletzt darauf an, auch neue Inhalte und fachübergreifende Formen des Unterrichts, zum Beispiel Projekte in Teamarbeit, zu entwickeln und zu erproben. Das Experiment bietet dazu einen geeigneten Rahmen. Aber Flexibilität allein ist für die Modernisierung des Gymnasiums zu wenig; der Rahmen muss durch pädagogische Innovationen auch qualitativ gefüllt werden, wenn er für eine größere Zahl von Gymnasiasten attraktiver sein soll als bisher.

Schüler und Schülerinnen an Gymnasien, die Kurse an berufsbildenden und nicht-gymnasialen Bildungsinstitutionen besuchen

Über die Hälfte aller Kurse, die im Rahmen des Experiments in den Regionen Hämeenlinna und Joensuu für externe Teilnehmer angeboten werden, entfallen auf Kurse, die von den Gymnasialschülern an den berufsbildenden Institutionen und am Konservatorium (Joensuu) besucht werden. Anders gesagt: Gemessen an der Zahl der Kurse wird das Experiment schwerpunktmäßig von Gymnasiasten an beruflichen Instituten und nicht-gymnasialen Ausbildungseinrichtungen in Anspruch genommen. Das kann man durchaus als eine wünschenswerte Entwicklung betrachten. Denn bei der hohen Quote der 16- bis 19jährigen Jugendlichen, die in Finnland das Gymnasium (fast 60 v.H. eines Jahrgangs) besuchen und der relativ geringen Quote der Absolventen, die unmittelbar nach dem Abitur ins Studium gehen, ist es sinnvoll, dass möglichst viele Gymnasiasten die Gelegenheit wahrnehmen, sich schon während der Schulzeit beruflich zu orientieren und Kontakte zu beruflichen Bildungseinrichtungen aufzunehmen.

Auch in dieser Gruppe lässt sich differenzieren zwischen Schülern, bei denen primär Hobbyinteressen, der Freizeitwert der Lerninhalte oder auch Entspannung vom Stress des Unterrichts an Gymnasien für die Kurswahl entscheidend sind, und solchen Gymnasiasten, die sich durch die Teilnahme am Unterricht beruflicher Institutionen weiterqualifizieren oder Erfahrungen im Hinblick auf ihre spätere Berufswahl sammeln wollen. Selbstverständlich lassen sich diese Unterschiede bei den Teilnehmermotiven und -zielen aufgrund der von den Evaluatoren durchgeführten Gespräche und Interviews nicht repräsentativ abschätzen. Insgesamt hatte ich den Eindruck, dass die meisten Schüler sehr verantwortlich mit ihren neuen Wahlfreiheiten umgehen. Auch für die Wahl der "Hobby-Kurse" gibt es in den meisten Fällen gute und pädagogisch akzeptable Argumente. Typisch dafür sind folgende Schüleräußerungen, die ich in meinen Interviewmitschriften notiert habe: "Ich mache hairdressing. Das hat

nichts mit meinem Unterricht am Gymnasium zu tun, und ich will das später auch nicht beruflich machen. Aber es ist relaxing. Ich kann mich dann viel besser auf meine Abiturfächer konzentrieren." Oder: "Ich nehme am Keramik-Kurs am Institut für Berufsbildung teil. Das macht richtig Spaß. Ich merke dabei, dass ich nicht nur einen Kopf, sondern auch zwei Hände habe." Und noch ein letztes Statement von einem männlichen Gymnasiasten: "Ich habe einen Kurs am Business College gewählt. Warum? Well, ich möchte später viel Geld verdienen und will wissen, wie das geht." Die zuletzt zitierte Äußerung war witzig formuliert, aber sie hatte einen durchaus ernsten Kern. Nach seinen Berufswünschen gefragt, sagte er mir, dass er noch keine festen Pläne habe. Er wolle sich in seinen Wahlkursen am Business College ein wenig umsehen und prüfen, ob ihm eine kaufmännische Ausbildung überhaupt gefällt. Und wenn nicht, dann könnte er das Gelernte sicher in seinem privaten Bereich gebrauchen. Auch andere Gesprächsteilnehmer brachten mir gegenüber zum Ausdruck, dass es wichtig für sie sei, durch den Besuch berufsbildender Institute ein wenig mit sich selbst zu experimentieren und herauszufinden, was man nach dem Abitur tun kann und möchte.

Für die Kurswahl der Gymnasiasten in Joensuu spielt das Konservatorium eine besondere Rolle. Rund 40 % der Kurse, die von den Gymnasiasten in Joensuu außerhalb ihrer eigenen Schule in Anspruch genommen wurden, entfielen auf diese Institution. Das waren insgesamt 443 Kurse, während von Schülern berufsbildender Institutionen nur 22 Kurse am Konservatorium in Anspruch genommen wurden. Die Mehrzahl meiner Gesprächspartner im Konservatorium waren Gymnasiasten. Für sie ist Musik ein Hobby, das sie intensiver pflegen wollen, als es normalerweise der Fall ist. Das Konservatorium hat in diesem Zusammenhang offenbar quantitativ und qualitativ eine wichtige Funktion auf dem Gebiet der musischen Erziehung für die Gymnasialschüler in Joensuu. Aber nicht nur das. Für nicht wenige Gymnasiasten ist der Besuch des Konservatoriums mit der Absicht verbunden zu testen, ob sie für eine professionelle Ausbildung talentiert genug sind. Eine Gymnasialschülerin drückt das so aus: "Ich möchte gern Musik studieren, aber ich weiß nicht, ob meine musische Begabung dafür reicht. Ich bin wöchentlich fast 12 Stunden am Konservatorium. Und wenn ich gut genug bin, studiere ich Musik. Dann kann ich das, was ich hier lerne, gut gebrauchen. Aber auf jeden Fall will ich im Rahmen des Experiments auch mein Abitur machen, damit ich, wenn es mit der Musik nicht klappt, auch noch etwas anderes studieren kann." Wie mir Lehrer des Konservatoriums sagten, gibt es nicht wenige Gymnasiasten mit dieser Einstellung. Sie seien hochmotiviert und deshalb auch für das Konservatorium ein Gewinn. Das Experiment erlaube es diesen Schülern, ihr Musikstudium und -training schon mit 16/17 Jahren zu be-

ginnen, ohne das Risiko einzugehen, ihre gymnasiale Schullaufbahn abzubrechen. Aus meiner Sicht ist dies ein überzeugendes Beispiel dafür, wie innerhalb des Experiments Jugendliche mit speziellen Talenten schon zu einem relativ frühen Zeitpunkt gefördert werden können, ohne Gefahr zu laufen, dass sie einseitig auf eine künstlerische Berufskarriere festgelegt werden, die sich für sie später als Sackgasse erweist.

#### 4.2.3 Zusammenfassung und Empfehlungen

Wie ich zu Beginn meines Berichts andeutete, gibt es unter den OECD-Ländern einen Konsens darüber, dass die dynamischen Entwicklungen der jüngsten Zeit eine Öffnung traditioneller Bildungssysteme erfordern. Insbesondere ist die scharfe Trennung zwischen allgemeiner und beruflicher Bildung in Zukunft immer weniger aufrechtzuerhalten. Wie die OECD-Reports der VOTEC-Seminare dokumentieren, finden in den meisten Ländern Experimente statt, die die Öffnung und Integration der Bildungssysteme zum Ziel haben. Das Upper Secondary Experiment in Finnland ist in diesem Zusammenhang zu sehen und zu beurteilen. Das heißt: Unabhängig davon, wie erfolgreich die beteiligten Schulen und Institutionen im Einzelfall sind, langfristig betrachtet gibt es zur Öffnung der institutionellen Bildungswege und zum stärker integrierten Lernen auf der Grundlage studien- und berufsbezogener Curricula keine sinnvolle Alternative. Diesen Aspekt betone ich zum Schluss meines vorläufigen Berichts deshalb, weil in der bildungspolitischen Diskussion über das Upper Secondary Experiment in Finnland, soweit ich sie habe wahrnehmen können, vielfach Argumente gegen diesen Versuch vorgetragen werden. Sie basieren auf der Prämisse, dass das in der Vergangenheit bewährte Schulwesen auch in der Zukunft ohne gravierende Reformmaßnahmen effektiv sein wird. Diesen strukturkonservativen Standpunkt wird man nach meiner Meinung nicht aufrechterhalten können, ohne erhebliche Nachteile für die heranwachsende Generation zu riskieren.

Der Vorteil des finnischen Experiments liegt darin, dass die Eigenständigkeit und Vielfalt der bestehenden Bildungsinstitutionen, ihr spezielles Know-How und ihr Angebotsprofil nicht in Frage gestellt werden. Das Experiment findet innerhalb dieser Strukturen statt, nicht gegen sie. Abgesehen davon, dass schwerwiegende bildungspolitische Auseinandersetzungen auf regionaler Ebene und in den Schulkollegien vermieden werden, bleiben so die Risiken bildungspolitischer Fehlplanungen begrenzt und die Folgen individueller Bildungsentscheidungen überschaubar. Es gibt Gewinner insbesondere bei solchen Schülerinnen und Schülern, die - aus welchen Gründen auch immer - in ihrer Schullaufbahn gelernt haben, kreativ mit

den Mitteln und Möglichkeiten der Schule umzugehen. Und es gibt Nicht-Gewinner, aber eigentlich keine Verlierer im Sinne von Problemgruppen, die durch das Experiment entstanden sind.

Die Gewinner habe ich in meinem Bericht kurz zu beschreiben versucht. Unabhängig von speziellen Problemen im einzelnen sind fast alle meine Gesprächspartner, die als Schüler und Schülerinnen am Experiment teilnehmen, der Meinung, dass die größere Wahlfreiheit beim Besuch der Kurse und bei der Zusammenstellung der individuellen Curricula eine persönliche Bereicherung sei. Die aktiven Teilnehmer(innen) am Experiment fühlen sich selbständiger und erwachsener und sehen sich durch das Experiment herausgefordert, sich stärker als bisher um ihre eigenen Belange, aber auch um die Angelegenheiten ihrer Schule zu kümmern. Die Teilnahme an Lernprogrammen anderer Schulen und Institutionen regt zum Vergleich an, gibt Anstöße zur Kritik und Diskussion. Aus pädagogischer Sicht sind diese Lernerfahrungen für die Entwicklung der individuellen Selbständigkeit nicht hoch genug einzuschätzen. Darüber hinaus gibt es spezielle Vorteile in bezug auf die unterschiedlichen Adressatengruppen: Gymnasiasten profitieren von der Möglichkeit, erste berufliche Erfahrungen zu sammeln und sich mit ihrer eigenen Berufsperspektive auseinanderzusetzen. Studenten der beruflichen Institutionen können an studienqualifizierenden Kursen teilnehmen, ihr berufliches Profil ergänzen und vertiefen oder auch ihre allgemeine Bildung im Hinblick auf die außerschulischen Lebensbereiche erweitern.

Dem ausländischen Beobachter fällt auf, dass sich in den Experiment-Regionen Netzwerke kollegialer Zusammenarbeit zwischen den Schulen entwickeln. Das müssen nicht spektakuläre Projekte sein. Das Experiment hat in den von uns evaluierten Regionen offenbar vielfältige Anstöße gegeben, über die eigene Schule hinauszusehen und Kontakte zu anderen Institutionen herzustellen. Jeder weiß, dass das nicht selbstverständlich ist und unter den Belastungen des Schulalltags nicht von selbst geschieht. Die Schulen und Institutionen haben damit begonnen, über die künftige Entwicklung ihres regionalen Bildungssystems nachzudenken, öffentlich zu diskutieren und sich dafür zu engagieren.

Allerdings sind diese Entwicklungen nach meinen Beobachtungen noch sehr instabil. Das ist aufgrund der relativ kurzen Versuchslaufzeit auch gar nicht anders zu erwarten. Zu fragen ist jedoch, welche Akzente gesetzt werden müssen, damit das Experiment Stabilität gewinnt und eine überzeugende Reformperspektive entfalten kann. Drei Aspekte scheinen mir nach meinen Beobachtungen von besonderer Bedeutung zu sein:

- Die zentralen politischen und administrativen Rahmenbedingungen für die Durchführung des Experiments müssen klar und für alle Beteiligten zuverlässig sein. Das gilt insbesondere für die Festlegung der Abschlusszertifikate und die damit erreichbaren Berechtigungen der sogenannten "kombinierten (doppeltqualifizierenden) Bildungsgänge". Keiner konnte mir genau sagen, welchen formalen Status der Abschluss der kombinierten Bildungsgänge hat. Auch bei den Lehrern und Schülern konnte ich entsprechende Unsicherheiten feststellen. Die Durchführung des Experiments scheint mit ungeklärten bildungspolitischen Kontroversen belastet zu sein. Von großer Wichtigkeit ist es, dass für die weitere Versuchslaufzeit verbindliche bildungspolitische Entscheidungen getroffen und diese dann auch von Kritikern des Experiments respektiert werden. Das Experiment muss im Interesse der beteiligten Schüler, Studenten und Lehrer eine faire Chance haben, sich zu bewähren (was das Risiko des „fairen Scheiterns“ einschließt).
- Das Experiment sollte sich nicht auf formale Ziele wie Flexibilität und Kooperation beschränken. Verstärkte Flexibilität und stabile Kooperationsbeziehungen sind auf Dauer nur zu erwarten, wenn im Rahmen des Experiments neue Zielperspektiven entwickelt und attraktive Lernangebote offeriert werden, durch die es eine inhaltliche Reformqualität gewinnt. Manchmal hatte ich als Evaluator den Eindruck, dass in den Gymnasien und beruflichen Institutionen nach der Strategie des deutschen Sprichworts verfahren wird "Wasch mir den Pelz, aber mach mich nicht nass". Auffällig war für mich die Abstinenz speziell der traditionellen Gymnasien. Sie befürchten offenbar, dass sie ihrer Verantwortung für die Vorbereitung auf das Matrikulations-Examen nicht gerecht werden, wenn sie sich über das reguläre Kursprogramm hinaus mit neuen Lehr- und Lernangeboten am Experiment beteiligen. Aber auch an den berufsbildenden Institutionen herrschen weitgehend noch die traditionellen Ausbildungskonzepte vor. Unter diesen Voraussetzungen wundert es nicht, dass viele Gymnasiasten und Studenten berufsbildender Institutionen keinen Gewinn darin sehen, an Kursen außerhalb ihrer eigenen Schule teilzunehmen. Aus ihrer Sicht mangelt es an überzeugenden Zielperspektiven, an Information und Transparenz und nicht zuletzt an attraktiven Lernangeboten, die beim subjektiven Kosten-Nutzen-Vergleich der einzelnen Schüler zu dem Ergebnis führen, dass sich für sie der ganze Aufwand lohnt.
- Die Entwicklung neuer Bildungsangebote, speziell auf dem Gebiet integrierten Lehrens und Lernens, ist nicht umsonst zu haben. Das finnische Experiment wird nach meiner Sicht nur dann erfolgreich sein können, wenn das Engagement der aktiven Lehrer und

Lehrerinnen belohnt wird (zum Beispiel durch teilweise und zeitweise Entlastung vom Unterricht für innovative Projekte) und die Kosten für die Bereitstellung und Inanspruchnahme externer Kurse fair verteilt werden. Auf Dauer ist nicht zu erwarten, dass sich die einzelnen Schulen und Institutionen um ein attraktives Kursangebot für externe Schüler und Studenten bemühen werden, wenn es nicht dazu kommt, Aufwand und Ertrag tendenziell auszugleichen. Schon jetzt bestehen gravierende Ungleichgewichte im Verhältnis von Kursangebot und -nachfrage. Das wird sich auch in Zukunft nicht ändern. Wie im Bericht dargelegt wurde, konzentrieren sich die Präferenzen der Kurswahl auf bestimmte Fächer und Berufsfelder. Die Nachfrage der Schüler und Studenten kann teilweise nicht gedeckt werden, weil die anbietenden Schulen und Institutionen aus wirtschaftlichen und kapazitären Erwägungen eine Art "numerus clausus" eingeführt haben. Es gibt Hinweise darauf, dass die privilegierten Kursanbieter dazu übergehen, eine Selektion der Kursnachfrager vorzunehmen ("creaming") und dadurch im Experiment "neue Ungleichheiten" entstehen. Vom finanziellen Ausgleich zwischen den Trägern der am Experiment beteiligten Schulen und Institutionen wird es voraussichtlich ganz entscheidend abhängen, ob und in welchem Maße mit dem Experiment auf Dauer eine pädagogisch substantielle Reformqualität realisiert werden kann.

#### 4.3 Aufbruch zu neuen Allianzen: Integrierte Beschäftigungs- und Berufsbildungspolitik in Dänemark

Anders als das allgemeinbildende Schulwesen unterliegt die Berufsausbildung im dualen System strukturbedingt in hohem Maße konjunkturellen, regionalen und sektoralen Einflüssen. Zum Ausgleich der regionalen Disparitäten wurde in den vergangenen Jahrzehnten ein breites Spektrum an Förderungsmaßnahmen aus den Mitteln des Bundes, der Länder und der Europäischen Union eingesetzt. Trotzdem hat sich an den regionalen Disparitäten kaum etwas geändert. Im Gegenteil: Das Nord-Süd-Gefälle der Ausbildungsversorgung in den alten Bundesländern ist nach der Vereinigung Deutschlands überlagert worden vom Ost-West-Gefälle, was eine Verschärfung der regionalen Disparitäten zur Folge hatte. Das Sofortprogramm der neuen Bundesregierung und die im Bündnis für Arbeit und Ausbildung angestrebten Maßnahmen erfordern neue strategische Allianzen, nicht nur auf zentraler Ebene, sondern insbesondere auch „vor Ort“. Das eine schließt das andere nicht aus. Im Gegenteil: Erst die Koordination der Problembearbeitungsstrategien auf zentraler und regionaler Ebene lässt nachhaltige Erfolge erwarten. An das Zusammenwirken der Akteure werden neue Anforderungen gestellt. Die horizontale und vertikale Vernetzung der Entscheidungsinstanzen

unter Einbeziehung aller regional bedeutsamen Bildungsträger muss intensiviert und gleichzeitig effektiver gestaltet werden.

Hierzu bietet insbesondere Dänemark ein reichhaltiges Erfahrungsfeld, gerade auch im Hinblick auf das dafür notwendige lokale Management sowie auf die Entwicklung regionaler Beratungs- und Supportstrukturen (vgl. Die nationale Ausbildungsbehörde/Das dänische Bildungsministerium 2000). Seit dem 1993 verabschiedeten Aktionsplan „Bildung für alle“ ist es oberstes Ziel der dänischen Bildungspolitik, allen Jugendlichen die Möglichkeit einer allgemeinen Schulbildung und Ausbildung zu geben. Gleichzeitig wird angestrebt, die Rahmenbedingungen dafür zu schaffen, ein hohes Beschäftigungsniveau zu sichern, die Arbeitslosenquote insgesamt zu verringern und die Ausgrenzung von Problemgruppen aus dem Beschäftigungssystem zu vermeiden. Von 1993 bis 1999 halbierte sich die Arbeitslosenquote von 10,1 % auf 4,9 %.

Kennzeichnend für das dänische System ist die enge Zusammenarbeit der Sozialpartner auf lokaler Ebene. Die Sozialpartner definieren pädagogische Standards; gleichzeitig nehmen sie auch in Berufsschulen eine beratende Funktion wahr. Anders als in Deutschland wird somit eine starre Trennung zwischen betrieblichen und schulischen Zuständigkeiten vermieden. Strukturelle und organisatorische Flexibilität steht hoch im Kurs. Sie wird unterstützt durch eine vertrauensvolle Kooperation der lokalen Akteure, aber auch durch den Einsatz neuer Kontrollverfahren. Als erstes Land der EU hat Dänemark ein nationales Programm zur Qualitätskontrolle im Bereich der beruflichen Aus- und Fortbildung eingeführt, zwar zunächst weitgehend in Zuständigkeit der einzelnen berufsbildenden Schulen, jedoch ab 1999 verstärkt durch externe Experten und Benchmarking-Verfahren.

Offenbar hat sich in Dänemark die Einsicht durchgesetzt, dass die Anforderungen der Informations- und Dienstleistungsgesellschaft weder unter Effizienzgesichtspunkten noch unter dem Anspruch der Chancengleichheit mit einer prozyklischen Bildungsplanung und -finanzierung nicht zu bewältigen sind. Bei der beruflichen Erstausbildung teilen sich die öffentliche Hand, die für die schulische Ausbildung aufkommt, und die Arbeitgeber, die die Ausbildungsvergütungen bezahlen, die Kosten. Ein kollektiver Fonds, der von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden verwaltet wird, sorgt für einen finanziellen Ausgleich zwischen ausbildenden und nicht ausbildenden Unternehmen. Zudem trägt der Fonds die Aufwendungen für überbetriebliche Lehrwerkstätten. Schulen, die berufliche Erstausbildung

anbieten, haben die Möglichkeit, ihr Budget durch private Initiativen und lokale marktnahe Dienstleistungsangebote zu verbessern.

Auch im Fall von Dänemark muss nachdrücklich darauf hingewiesen werden, dass sich eine einfache Übertragung der dort gesammelten Erfahrungen auf das deutsche Berufsbildungssystem wegen der völlig andersartigen Verhältnisse der beiden Länder - allein schon bedingt durch die unterschiedliche Landesgröße und Einwohnerzahl - von selbst verbietet. Von Europa lernen heißt: Durch Vergleich der Systeme die eigenen Stärken und Schwächen zu erkennen und daraus Konsequenzen für die Weiterentwicklung der vorhandenen Potentiale zu ziehen. Was die Zusammenarbeit zwischen staatlichen Instanzen und Tarifpartnern betrifft, so hat das Konsensprinzip in Deutschland wesentlich dazu beigetragen, die Reform der beruflichen Bildung namentlich auf dem Gebiet der Neuordnung von Ausbildungsberufen zu verstetigen. Auch in Zeiten harter tarifpolitischer Auseinandersetzungen wurde das Konsensprinzip und die Zusammenarbeit zwischen Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften nicht in Frage gestellt (vgl. Streeck/Hilbert/van Kevelaer/Mayer/Weber 1987). Allerdings ist nicht zu übersehen, dass die zentralen tripartistischen Arrangements zwischen Staat und Tarifpartnern zu starr sind, um den Problemen auf regionaler Ebene mit angemessenen Mitteln begegnen zu können, ganz abgesehen davon, dass nationalstaatliche Reglements unter dem Einfluss der Globalisierung tendenziell an Wirksamkeit verlieren.

Die Modernisierung des Ausbildungssystems erfordert die Reform und Öffnung bestehender Verhandlungssysteme. Sie bedarf über die vorhandenen korporativen Arrangements hinaus neuer Partner und neuer Verhandlungsstrukturen unter verstärkter Berücksichtigung dezentraler Netzwerke, um daraus neue Kraft für Politikgestaltung auch auf zentraler Ebene schöpfen zu können. Die Berufsbildungspolitik des Bundes und der Länder sollte sich bei der Entwicklung regionaler Kooperationsstrukturen nicht passiv verhalten und sich neuen Steuerungsformen auf regionaler Ebene, wie sie beispielsweise in Dänemark und in den Niederlanden erprobt werden, öffnen.

Wie Erfahrungen einzelner Bundesländer zeigen, eröffnet die Regionalisierung der Strukturpolitik neue Möglichkeiten aktiver, auf die jeweils besonderen Potentiale einer Region abgestimmten Berufsbildungsförderung. Die Aufwertung der Region als neue politische Handlungsebene braucht gewisse Voraussetzungen, um erfolgreich zu sein (Heinze/Voelzkow 1997). Der dafür auf regionaler Ebene in unterschiedlichsten Formen „inszenierte“ Korporatismus, sollte allerdings nicht nur die Organisationen des Wirtschafts- und Arbeitssystems

zur Zusammenarbeit aktivieren, sondern - wie es am Beispiel Dänemarks zu beobachten ist - alle an Fragen beruflicher Bildung beteiligten Akteure bzw. deren Repräsentanten einbeziehen. Das gilt für die berufsbildenden Schulen als regionale „Dienstleistungszentren“ ebenso wie für die Organisationen und Träger der Jugendberufshilfe. Integrierte und auf Anschlussfähigkeit im dualen Ausbildungssystem ausgelegte Konzepte des regionalen Berufsbildungs- und Innovationsmanagements könnten in Verbindung mit effizienten regionalen Informations- und Supportstrukturen (Kutscha 1998a; 1998b) eine wirksame Strategie gegen die Zersplitterung der lokalen Zuständigkeiten und für die Entwicklung kooperativer Regulatorstrukturen im Rahmen regionaler Strukturpolitiken entfalten und neue Wege aus der „blockierten Gesellschaft“ weisen (Heinze 1998).

## **5. Gestaltungsoptionen für die berufliche Aus- und Weiterbildung - Regulierte Pluralität mit sozial-marktwirtschaftlicher Orientierung: -**

### **5.1 Entwicklungspfad: „flexicurity route“**

Die modernen „klassischen“ Berufsausbildungssysteme, die bis heute die europäische Berufsbildungslandschaft prägen, entstanden im 19. Jahrhundert als Antwort auf den Erosionsprozess des traditionellen Berufserziehungsmodells, wie es in typischer Weise die ständische Handwerkererziehung verkörpert. Im Zuge der ersten industriellen Revolution organisierten England, Frankreich und Deutschland, namentlich Preußen, die berufliche Erstausbildung für die breiten Massen neu. Dabei folgten sie prinzipiell unterschiedlichen Steuerungssystemen: dem liberal-marktwirtschaftlichen in England, dem etatistisch-bürokratischen in Frankreich und dem dual-korporatistischen in Deutschland (Greinert 1998; 1999, S. 95 ff.).

Charakteristisch für das dual-korporatistische Modell auf der Grundlage des Berufsbildungsgesetzes von 1969 ist die ihm zugrunde liegende sozial-marktwirtschaftliche Orientierung. Sie stellt eine vermittelnde Beziehung zwischen den Faktoren Arbeit und Kapital her. Es kann nicht deutlich genug hervorgehoben werden, dass die berufsbildungspolitische Diskussion innerhalb der Europäischen Union letztlich eine ordnungspolitische Dimension hat, die den Entwicklungspfad der Modernisierung in den einzelnen Mitgliedsländern prägt. Dementsprechend ist die Frage nach den Beziehungen zwischen Regulierung und Deregulierung, Vielfalt und Ordnung auf ordnungspolitische Optionen verwiesen. In Anlehnung an die niederländische Arbeitsmarkt-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik optiert der Berichterstatter für das Konzept der „flexicurity route of modernization“ (Kutscha 2000): Flexibilisierung auf den unterschiedlichen Systemebenen der beruflichen Bildung darf kein Tabu sein; allerdings be-

darf sie des sozialen Schutzes gegen Missbrauch. Am Beispiel niederländischer und ausgewählter skandinavischer Modernisierungsprojekte sind Perspektiven für die Konkretisierung der „flexicurity route“ auf dem Gebiet der beruflichen Bildung vorgestellt worden. Bei aller Unterschiedlichkeit der Reformmaßnahmen im Detail und auch in konzeptuellen Fragen profilieren sich die genannten Länder auf einem Entwicklungspfad, der als „dritter Weg“ zwischen dem etatistischen und liberalistischen Systemansatz beschriftet wird, um die Modernisierung der beruflichen Bildung in sozialverträgliche Bahnen zu lenken. Diese gemeinsame Linie legt einen besonders intensiven Erfahrungsaustausch nahe.

Wenn es in der vergleichenden Berufsbildungsforschung einen Konsens bei aller Unterschiedlichkeit der Auffassungen über Vor- und Nachteile der Berufsbildungssysteme gibt, so ist es die Einsicht, dass nationale Qualifikationssysteme einen immanent systemischen Charakter haben und es eben deshalb unmöglich sei, Ausbildungssysteme von dem einen in ein anderes Land zu übertragen, selbst wenn ein Transfer wünschenswert wäre. Die Berufsbildungslandschaft in Europa ist ein pluralistisches Gefüge, wie könnte es anders sein. Dies ermöglicht Reformen durch wechselseitige Lernprozesse. „Mutual learning“ als kommunikative Veränderungsstrategie der Berufsbildungspolitik (Heidegger/Hendrich 2000) setzt freilich voraus, dass der „fremde Blick“ auf die eigenen Verhältnisse zur Orientierung an Leitprinzipien der Modernisierung beiträgt. Zu diesen Prinzipien gehören im Fall des deutschen Ausbildungssystems das Berufsprinzip, das Dualitätsprinzip und das Konsensprinzip. Diese Prinzipien den neuen Herausforderungen des Beschäftigungssystems anzupassen und sie praktisch in Modernisierungsschritten umzusetzen, wird Aufgabe der Zukunft sein. Hierzu abschließende Bemerkungen.

## 5.2 Die „heiligen Kühe“ des Dualen Systems: Berufsprinzip, Dualitätsprinzip und Konsensprinzip – Bewährt, aber veränderungsbedürftig

Auf das *Berufsprinzip* und das Konzept der Modularisierung angewandt bedeutet Pluralisierung, die Vorteile hoher Freiheitsgrade auf der Mikro- und Meso-Ebene zu verknüpfen mit dem sozialen Schutz funktionaler Beruflichkeit auf der Makroebene unserer Gesellschaft. Modularisierung darf kein Tabu sein, wenn und soweit die Dynamik der Arbeitsanforderungen in einzelnen Bereichen des Beschäftigungssystems ein hohes Maß an Flexibilisierung erfordert. Allerdings muss Modularisierung durch Verknüpfung mit dem Berufsprinzip gegen Missbrauch geschützt sein (hierzu Kloas 1997), z.B. durch verbindliche Anwartschaften auf den Erwerb weiterer Module im Rahmen der Weiterbildung. Mit der Anerkennung und Förde-

Die Pluralisierung der Beruflichkeit des Arbeitsvermögens gingen Politik und Wirtschaft in der Bundesrepublik einen „dritten Weg“ der sozialen Integration verhandlungsschwacher Marktteilnehmer. Daran ist unter den neuen Bedingungen des Beschäftigungssystems anzuschließen. Wir benötigen als ordnungspolitischen Bezugsrahmen einen sozialverträglichen Pragmatismus, innerhalb dessen unter dem Anspruch öffentlicher Verantwortung eine regulierte Pluralität flexibel gestalteter Qualifikationsformen möglich sein sollte. Das notwendige Pendant zur Pluralisierung des Ausbildungssystems unter dem Anspruch „neuer Beruflichkeit“ (Kutscha 1992) wäre die Regulierung der Weiterbildung auf der Ebene „mittlerer Systematisierung“, nicht zuletzt auch als Voraussetzung dafür, die Gleichwertigkeit von allgemeiner und beruflicher Bildung im Kontext eines Gesamtsystems beruflicher Aus- und Weiterbildung herzustellen und die Berechtigung zum Hochschulzugang verantwortbar zu erweitern (Dybowski/Pütz/Sauter/Schmidt 1994).

Was das *Dualitätsprinzip* betrifft, so ist daran zu erinnern, dass sich das duale System schon seit Jahrzehnten auf dem Weg zur Pluralisierung der Lernorte befindet, und zwar sowohl im schulischen als auch im betrieblichen und überbetrieblichen Bereich. Insgesamt herrscht eine Pluralität der Lernorte vor. Das Dogma von der *Dualität* der Lernorte behindert vielfach das Denken in Systemzusammenhängen. Wir benötigen eine innovative Theorie und - noch wichtiger - eine innovative Praxis der vielfältigen Gestaltung, Kombination und Kooperation von Lernorten. Weltweit befinden sich die Bildungsorganisationen auf dem Entwicklungspfad zur Pluralisierung verteilter Lernsysteme, deren Ressourcen - wie im Fall multimedialer Netzsysteme - zeitgleich unterschiedlichen Adressatengruppen zur Verfügung stehen. Pluralisierung bei gleichzeitiger Vernetzung verteilter Systeme ist die informationelle Infrastruktur für gestaltungsoffene und flexible Bildungssysteme der Zukunft. Nicht auf die Bewahrung bestehender Bildungsinstitutionen kommt es an, sondern auf den Beitrag der Institutionen für die Bildung von Menschen in einer Welt von Institutionen, die rasantem und oftmals radikalem Wandel unterworfen sind. Wenn die Erwerbstätigen flexibler werden sollen, müssen zunächst die die Erwerbstätigkeit prägenden Institutionen flexibilisiert werden.

Die Modernisierung des Ausbildungssystems erfordert die Reform und Öffnung bestehender Verhandlungssysteme; sie bedarf über die vorhandenen korporativen Arrangements hinaus neuer Partner und neuer Verhandlungsprozeduren unter verstärkter Berücksichtigung dezentraler Netzwerke, um daraus neue Kraft für die Politikgestaltung auf zentraler Ebene schöpfen zu können. Zentrale Kontextsteuerung und Dezentralisierung sind zwei Seiten einer Medaille; das gilt ebenso für das Verhältnis von Regulierung und Deregulierung mit dem

Ziel politischer Modernisierung, um die Strategie- und Innovationsfähigkeit der Berufsbildungspolitik in Abstimmung mit der Beschäftigungspolitik zu stärken. Berufsbildungspolitik ist immer auch Beschäftigungspolitik, und Beschäftigungspolitik ist eingebunden in Gesellschaftspolitik. So betrachtet, steht nicht nur die berufliche Qualifizierung in privilegierten Ausbildungsberufen zur Diskussion, sondern ganzheitlich die Aus- und Weiterbildung in Verbindung mit einer neuen Politik der Erwerbsarbeit.

### 5.3 Von der Anstalt zum Dienstleistungszentrum - Modernisierung der Berufsschule

Mit dem Übergang von der Fortbildungsschule zur Berufsschule Ende des neunzehnten, Anfang des zwanzigsten Jahrhunderts wurden dieser staatlich beaufsichtigten Anstalt drei Aufgabenschwerpunkte zugewiesen:

- die Beschulung Jugendlicher mit dem Ziel sozialer Kontrolle und Fürsorge (Jugendliche von den „Einflüssen der Straße“ fernhalten);
- die Aufrechterhaltung eines kulturellen Vermittlungsanspruchs während des Jugendalters durch den Staat (allgemeinbildende Unterrichtsfächer);
- die Sicherung der Beruflichkeit der Ausbildung durch die Garantie überbetrieblicher Ordnungsstrukturen bei Zielen, Inhalten und Ergebnissen der Berufsausbildung (Qualitätsstandards).

Diese Funktionen sind zwar heute immer noch wichtig. Allerdings kann die Zukunft der Berufsschule als pädagogische und öffentlich zu verantwortende Dienstleistungseinrichtung nicht länger die einer staatlichen Zwangseinrichtung mit Einheitslernprogrammen. Sie ist darin zu sehen, dass sie auf hohem Niveau diejenigen Ausbildungsleistungen bereithält, die von seiten der Auszubildenden im Rahmen der angestrebten Ausbildungsabschlüsse auch tatsächlich nachgefragt werden, sei es zur Vervollständigung des Ausbildungsprogramms, zum Ausgleich von Defiziten, zur Ergänzung oder Vertiefung. Wenn es richtig ist, dass die Kritik an der Berufsschule im Grunde eine Kritik an der Zumutung dysfunktionaler Einheitsprogramme ist, dann scheint Diversifizierung des Lernangebots ein erfolgversprechender Weg aus der Misere der Berufsschule zu sein.

Dies gilt auch für den obligatorischen berufsübergreifenden Lernbereich in der Berufsschule. Manchmal wird noch immer mit Stolz auf diesen Lernbereich verwiesen, scheint er doch der Berufsschule die Weihe der Allgemeinbildung zu verleihen. In Wahrheit ist der Unterricht in

den sogenannten allgemeinbildenden Fächern der Berufsschule - Relikt der alten Fortbildungsschule - nie über den Zustand krisenhafter Deformationen hinausgekommen, woran auch die ordnungsgemäße Einführung neuer Lehrpläne und Studentafeln nichts änderte.

Was für alle Schüler und alle Schülerinnen der Berufsschule - unabhängig vom angestrebten Beruf und von der sozialen Stellung im Beruf - verpflichtend sein soll, bedarf einer besonderen Begründung. Doch diese ist heute nicht mehr in Sicht. Nicht ohne Grund hat sich in den Bundesländern kein generell verbindliches Konzept für den allgemeinbildenden Lernbereich durchgesetzt. Warum denn jungen Erwachsenen an Berufsschulen den Besuch „allgemeinbildender“ Unterrichtsfächer oktroyieren, statt ihnen attraktive Lernangebote anzubieten, aus denen sie wählen können, beispielsweise Angebote, die das Interesse an beruflicher Weiterbildung fördern? Der bisherige obligatorische Bereich der Berufsschule sollte als weiterbildungsbezogener Wahlpflichtbereich strukturiert werden. Als Organisationsprinzip empfiehlt sich die Wählbarkeit von Kursen und Kursprofilen. Das Kursprinzip lässt mehr Differenzierung zu.. Für die Ausgestaltung des Pflicht- und Wahlpflichtbereichs bieten sich lokale Kooperationen mit Weiterbildungsträgern an. Gleichzeitig sollte sich die Berufsschule dabei auch selbst als Weiterbildungsträger profilieren.

Aus Wettbewerbsgründen sollten Berufsschulen die Möglichkeit haben, eine eigene Investitionsplanung vorzunehmen und kontraktuelle Beziehungen zu Betrieben einzugehen. Auf der regionalen Ebene ist ein regionales Berufsbildungsmanagement mit akteurübergreifenden Strukturen zu entwickeln. Die Umwandlung der beruflichen Schulen in moderne Dienstleistungszentren ist notwendigerweise abhängig von der Bereitschaft und Fähigkeit der kommunalen Schulträger, die Rahmenbedingungen schulischer Arbeit flexibel zu koordinieren und zu verbessern. Modernisierung der beruflichen Schulen und Innovation durch flexible und kooperative Steuerungsformen der Kommunalverwaltung sind zwei Seiten einer Medaille.

Die Umwandlung der schulischen Anstalten in moderne Dienstleistungszentren erfordert nicht zuletzt aufgabenbezogene Formen der Personalrekrutierung bzw. der Kooperation mit Dienstleistern der Weiterbildung, der Jugendhilfe und der Sozialarbeit. Nur dann kann die Aufgabenvielfalt, die der Berufsschule zugewachsen ist, von ihren Organisationsstrukturen professionell realisiert werden. Die Ausbildung von Berufspädagogen sollte auf verschiedene Weise möglich und in ihrer Ausrichtung nicht auf die Schule begrenzt sein. Sie sollte auf Funktionen, nicht wie heute, auf Institutionen bezogen sein, sich z.B. an den fachlichen

Schwerpunkten, an Fragen des Bildungsmanagements, der Steuerung von Lernprozessen und der Personalentwicklung orientieren. Sie würde so die Verschiedenartigkeit der institutionellen Räume in der Berufsbildung widerspiegeln und die Überlappung der Einsatzbereiche fördern. Die Ausbildung der Lehrer muss zu breiteren Qualifikationen und mehr fachverwertbaren Abschlüssen führen, so dass die so ausgebildeten Personen gute Alternativen zur Tätigkeit in der Berufsschule haben. Deshalb sollten Staatsexamina konsequent durch akademische Abschlüsse (z.B. Diplom, Magister) ersetzt werden. Die Berufsqualifikationen einschlägiger Studiengänge könnten dann sowohl auf die Schule als auch auf eine Tätigkeit in der beruflichen Erwachsenenbildung (Weiterbildung) ausgerichtet sein, so dass der Tätigkeitswechsel im Berufsleben eher zum Normal- als zum Ausnahmefall wird.

#### 5.4 Pluralisierung der Organisationsformen der Berufsausbildung im Rahmen des Dualen Systems

Die Entwicklung neuer Organisationsformen der beruflichen Aus- und Weiterbildung steht im engen Zusammenhang mit der Neuformierung von Arbeit, Berufs- und Beschäftigungsverhältnissen. Diese Veränderungen gehen einher mit dem Übergang von der Industriegesellschaft zur Wissens- und Dienstleistungsgesellschaft. Lernen und Wissen sowie die Transformation von Wissen in marktfähige Innovationen werden als entscheidende Faktoren zur Sicherung und zum Ausbau internationaler Wettbewerbsfähigkeit angesehen. „Individualisierung“ in Form selbstorganisierten Lernens auf der einen Seite und „lernende Organisationen“ als Konzept innovativer Systementwicklung auf der anderen Seite sind Ausdruck der Aufwertung sowohl des individuellen als auch des kooperativen Lernens.

Für die Entwicklung neuer Organisationsformen der beruflichen Aus- und Weiterbildung ist von zentraler Bedeutung, dass die Förderung individuellen und kooperativen Lernens im engen (systemischen) Zusammenhang mit der Gestaltung der Lernorte als „lernenden Organisationen“ erfolgt. Was und wie gelernt wird, ist nicht primär das Resultat beruflicher Curricula (Ausbildungsordnungen, Lehrpläne), sondern in erster Linie abhängig von den schulischen bzw. betrieblichen Umwelten, in und mit denen Lernprozesse stattfinden. Unsere Forschungsergebnisse belegen einen signifikanten Zusammenhang zwischen Aus- und Weiterbildungsbereitschaft auf der einen Seite und der jeweils erlebten Qualität der betrieblichen und schulischen Lernumgebungen. Lernorte sind – aus Sicht der Lernökologie betrachtet – als „Lern-Umwelt“ konstitutiv für das Gelingen bzw. Nicht-Gelingen von Lernprozessen.

Von zentraler Bedeutung für die Qualität beruflicher Lernprozesse sind:

- die Gestaltung der einzelnen Lernorte als „lernende Organisationen“,
- die Kooperation und Koordination der Lernorte,
- die Organisation kooperativer Lehr-Lern-Arrangements im Netzwerk der Lernorte und last but not least
- die adressatenspezifische Förderung individueller Lernsubjekte.

Organisationslernen, kooperatives Lernen und individuelles Lernen sind auf ganz spezifische Eigenschaften und Bedingungen verwiesen, die es bei der Gestaltung beruflicher Lernprozesse zu berücksichtigen gilt. Eine isolierte Betrachtung nur einer einzelnen der hier genannten Dimensionen ist nicht sinnvoll. Für den Erfolg beruflicher Lernprozesse ist die Interdependenz der Gestaltungsfaktoren entscheidend. Die Herstellung von Interdependenz ist wesentlich ein Organisationsproblem.

Angesichts der zunehmenden Pluralisierung, Komplexität und Interdependenz beruflicher Lehr-Lern-Systeme (das können „lernende Organisationen“, „lernende Individuen“ oder „lernende Gruppen“ sein) erweisen sich zentrale Formen der Organisation von Aus- und Weiterbildungsprozessen in den meisten Fällen als außerordentlich kostspielig und wenig effizient. Die vom Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB) von 1990 bis 1997 durchgeführte Modellversuchsreihe „Dezentrales Lernen“ sowie das 1998 abgeschlossene BIBB-Forschungsprojekts „Betriebliche Innovations- und Lernstrategien“ (Dehnbostel u.a. 1992; Dehnbostel u.a. 1994) sprechen sehr deutlich für die Vorteile dezentraler Organisationsformen der betrieblichen Aus- und Weiterbildung. Als zukunftsorientierte Organisationsformen der beruflichen Aus- und Weiterbildung werden hervorgehoben: Coaching, Qualitätszirkel, Lernstatt, Lerninseln Auftragslernen, interaktives Lernen. Aus Sicht der wissenschaftlichen Begleitung gelten diese sechs Formen der Lernorganisation als symptomatisch für moderne industrielle Arbeitsprozesse. Ihnen ist gemeinsam, dass Arbeitsplätze und Arbeitsprozesse unter lernsystematischen und arbeitspädagogischen Gesichtspunkten erweitert und angereichert werden. Damit ist eine günstige Ausgangssituation für eine qualitativ ausgewiesene Neugestaltung betrieblicher Lernprozesse gegeben. Erfahrungsbasiertes Lernen in der praktischen Arbeit wird gezielt mit systematisch geplanten intentionalem Lernen verbunden. Ein entscheidender Grund für die aktuellen Ansätze zur Verbindung von intentionalem und erfahrungsbasiertem Lernen liegt in den besonderen Anforderungen der restrukturierten Unternehmen begründet: Kontinuierliche Verbesserungs- und Optimierungsprozesse, Kunden-, Geschäfts-

prozess- und Dienstleistungsorientierung, ein modernes Informations- und Wissensmanagement sowie eine engagierte Innovationsfähigkeit erfordern die Integration von Erfahrungen und organisiertem Lernen. Das Konzept der „lernenden Organisation“ kann als Synonym für diesen Integrationsanspruch gesehen werden (Kutscha 1994).

Die Dynamik und Vernetzung beruflicher Aus- und Weiterbildung sowie die Pluralisierung und Dezentralisierung betrieblicher und außerbetrieblicher Lernorte (zum Beispiel Lernen in Überbetrieblichen Berufsbildungsstätten, Tele-Learning) erfordert in Zukunft ein hohes Maß an Koordination und Kooperation der Lernorte. Dezentralisierung und Kooperation der Lernorte sind zwei Seiten einer Medaille. Der Berufsschule fallen in diesem Entwicklungsprozess neue Funktionen als pädagogische Dienstleistungseinrichtung für die berufliche Aus- und Weiterbildung zu. Ausbildungsbetrieb und Berufsschule haben einen gemeinsamen Bildungsauftrag, nämlich die berufliche Handlungsfähigkeit der Auszubildenden für qualifizierte Erwerbstätigkeiten im Beschäftigungssystem zu ermöglichen und zu fördern. Diese Aufgabe kann die Berufsschule in Kooperation mit den Ausbildungsbetrieben nur dann qualifiziert wahrnehmen, wenn sie sich konsequent vom „Bürokratie-Modell“ der staatlich regulierten und beaufsichtigten Anstalt zum Modell einer flexiblen, weitgehend selbstverwalteten pädagogischen Dienstleistungseinrichtung unter Beteiligung der Sozialpartner und der Betriebe, der Lehrer(innen) und betrieblichen Ausbilder(innen) sowie schließlich auch der Auszubildenden selbst. Für die Auszubildenden ist die Berufsschule ein Lernort zum Erwerb beruflicher Fachkompetenzen, aber auch der Einübung in soziales Verhalten sowie der Wahrnehmung demokratischer Rechte und Pflichten. Die Schulorganisationsentwicklung sollte hierfür künftig mehr Partizipationsmöglichkeiten bieten. Berufsschulen werden in Zukunft verstärkt die Aufgabe wahrnehmen müssen, den Betrieben und Auszubildenden beratend, experimentierend und entwickeln zur Seite zu stehen. Das erfordert neue Freiräume für die Differenzierung des Lernangebots entsprechend den Anforderungen der Betriebe sowie den individuellen Lernvoraussetzungen (zum Beispiel bei lernschwächeren oder lernstarken Schülern) und Aus- und Weiterbildungszielen. Von zunehmender Bedeutung ist hierbei die Verbindung von Berufsausbildung und Erwerb weiterführender Schulabschlüsse, die auf den Übergang zur Fachhochschule oder Universität vorbereiten (siehe hierzu die entsprechenden Empfehlungen im Berliner Memorandum zur „Modernisierung der Beruflichen Bildung“).

## 5.5 Modernisierung beruflicher Weiterbildung durch Gestaltung von Vielfalt im Spannungsfeld von Regulierung und Flexibilität

Dass der Weiterbildung in Zukunft für die Qualifizierung nicht nur einzelner privilegierter Gruppen im Beschäftigungssystem, sondern der gesamten Bevölkerung ein zentraler Stellenwert beizumessen ist, gilt als unbestritten. Unbehagen muss jedoch bereiten, dass das tatsächliche Weiterbildungsverhalten einerseits und die Expansion der Weiterbildungsrhetorik andererseits nur schwer auseinander zuhalten sind. Zunehmend drängt sich der Eindruck auf, dass der Überschuss an verbaler Symbolik, in der Weiterbildungsthemen öffentlich zur Diskussion gestellt werden, zum Surrogat praktischer Weiterbildungspolitik im Zeitalter virtueller Realität zu werden droht. Doch Weiterbildung ist zu wichtig, als dass man sie nur der „Inszenierung des Scheins“ (Meyer 1992) überlassen dürfte. Sie bedarf eines verbindlichen Handlungsrahmens, innerhalb dessen öffentliche Verantwortung praktisch wahrgenommen werden kann. In einem demokratischen und sozialen Bundesstaat sind in erster Linie die legitimationspflichtigen Instanzen wie auch die nicht-staatlichen Akteure der Politik gefragt, Rahmenbedingungen für eine fortschrittliche, den gesellschaftlichen, technischen und wirtschaftlichen Entwicklungen angepasste Weiterbildung auszuhandeln und zu vereinbaren.

### These 1:

Erforderlich ist ein Bundesrahmengesetz für Weiterbildung, um verbindliche und für die Beteiligten zuverlässige, gerechte und zukunftsorientierte Gestaltungskorridore hinsichtlich des Zugangs, der Freistellung, der curricularen Rahmenstrukturen, der Zertifizierung und der damit verbundenen Qualitätskriterien, der Gleichwertigkeit und Durchlässigkeit, des Teilnehmerschutzes und der Finanzierung schaffen zu *können*.

Von einem Rahmengesetz sind nicht schon von selbst durchgreifende Verbesserungen zu erwarten. Die Wirksamkeit von Gesetzen folgt einer eigenen Logik, und diese hängt maßgeblich von dem politischen Willen ab, ein solches Gesetz auch tatsächlich in die Praxis umzusetzen. Auch der Hinweis auf die Komplexität der Weiterbildung verfängt nicht als Argument gegen ein Rahmengesetz. Fünfzig Jahre dauerte es, bis die auf dem 10. Kongress der Gewerkschaften Deutschlands im Jahre 1919 aufgestellte Forderung, jeder Beruf, Berufszweig und Betrieb habe seine jugendlichen Arbeiter „planmäßig in einer geordneten Lehrzeit auszubilden“, ihren Niederschlag im Berufsbildungsgesetz fand (vgl. Pätzold 1982, S. 16).

Fünfzig Jahre lang wurden von Gegnern einer gesetzlichen Regelung immer wieder dieselben Argumente vorgetragen: Die Verhältnisse der Lehrlingsausbildung seien in den unterschiedlichen Branchen von Betrieb zu Betrieb viel zu heterogen, als dass von einem Gesetz neue Impulse und Verbesserungen erwartet werden könnten. Doch wer wollte heute ernsthaft bestreiten, dass erst das Berufsbildungsgesetz entscheidend dazu beigetragen hat, den Anspruch öffentlicher Verantwortung für die Berufsausbildung in zuverlässige und effektive Organisationsformen der Regelung, Durchführung und Kontrolle der Berufsausbildung umzusetzen. Das Berufsbildungsgesetz erschöpft sich aber nicht allein in der staatlichen Regelung der Berufsausbildung, zum Beispiel durch Ordnung der Ausbildungsberufe, sondern es schafft darüber hinaus einen Verhandlungsrahmen, innerhalb dessen sich Gestaltungsprobleme und -optionen der Berufsausbildung zwischen den Verhandlungsparteien auf einem höheren Integrationsniveau zielorientiert kommunizieren lassen. Eine solche Funktion hätte analog auch ein Bundesrahmengesetz für Weiterbildung zu erfüllen.

Die entscheidende Frage ist es, ob dem plural strukturierten Weiterbildungsbereich eine Modernisierung der im Laufe der Zeit mehr oder weniger arbeitsteilig spezialisierten Institutionen gelingt. Sicher ist, dass die ausschließlich an das Marktmodell geknüpften Hoffnungen einer sich selbststeuernden Regulierung aus systemischen Gründen nicht erfüllt werden können. Dies schon deshalb nicht, weil die zukunftsorientierten Aufgaben der Weiterbildung über einzelbetrieblich verwertbare Qualifikationen hinausgehen und wegen ihrer Eigenschaften als öffentliche Güter keinen Marktpreis haben, weder jetzt noch in Zukunft. Nicht nur unter politischen Aspekten betrachtet, auch aus bildungsökonomischen Gründen ist die Modernisierung der Weiterbildung mit dem Anspruch öffentlicher Verantwortung zu verbinden. Das heißt nicht notwendigerweise mehr staatliche Interventionen, wohl aber Nutzung spezifisch staatlicher Regelungspotentiale für die Bereitstellung von Ordnungsleistungen und finanziellen Ressourcen, die es ermöglichen, sozialverträgliche Formen der Partizipation an qualifizierten Weiterbildungsangeboten zu realisieren.

These 2:

Qualifizierte Weiterbildung darf in Zukunft kein Bildungsprivileg bevorzugter Statusgruppen im Beschäftigungssystem sein. Weiterbildung ist die universale Form moderner Bildung unter dem Prinzip der Chancengerechtigkeit.

Im Verbund mit dem Staat sind alle wichtigen gesellschaftlichen Gruppen aufgefordert, auf dem Niveau „mittlerer Systematisierung“ neue Koordinationsstrukturen und -allianzen aufzubauen und flexible Formen der Abstimmung zu entwickeln (vgl. Dobischat/Husemann 1995; Faulstich 1997). Qualitätssicherung, Breite und Zugänglichkeit des Weiterbildungsangebots, Verknüpfung von allgemeiner, beruflicher und politischer Weiterbildung, Synergie der eingesetzten Mittel und Kompetenzen - all das ist ohne größere Abstimmung in gemeinsamer Verantwortung nicht zu leisten (vgl. Teichler 1997, S. 73). Zentralisierung und Dezentralisierung, Regulierung und Deregulierung sind hierbei zwei Seiten einer Medaille.

These 3:

Bundeseinheitliche Rahmenregelungen und Dezentralisierung in Strukturen regionaler und sektoraler Netzwerke für die Weiterbildung schließen sich nicht aus. Die regionalen Aktivitäten können aber nur greifen, wenn sie eingebunden sind in landes- und bundespolitische Entwicklungen.

Die Erfahrungen mit den korporativen Verhandlungsarrangements zwischen Staat, Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen auf dem Gebiet der beruflichen Erstausbildung im Dualen System sollten Anlass sein, darüber nachzudenken, inwieweit öffentliche Verantwortung für die Weiterbildung im Sinne einer ganzheitlichen Qualifizierung vergleichbar organisiert werden könnte. Ein wichtiger Schritt in diese Richtung ist von den Sozialparteien mit der „Vereinbarung zur beruflichen Fortbildung gemäß § 46 Berufsbildungsgesetz und § 42 Handwerksordnung“ (1996) getan worden. Die Vereinbarung und deren Umsetzung wird von Fachleuten als gutes Beispiel dafür angesehen, dass sich Weiterbildung als öffentliche Aufgabe und offener Weiterbildungsmarkt nicht gegenseitig ausschließen müssen (Sauter 1997, S. 126). Es werden u.a. Rahmenbedingungen geschaffen, „um

- ein breites Spektrum von bundeseinheitlichen, staatlich anerkannten Weiterbildungsabschlüssen zu ermöglichen - bei gleichzeitigem Abbau einer Überregulierung auf regionaler Ebene;
- mit Hilfe von einheitlichen Berufsstandards die Qualität des Angebots und der Prüfungen zu sichern;

- durch die Dokumentations- und Informationspflichten des BIBB die Transparenz des Marktes für Fortbildungsregelungen herzustellen“ (Sauter 1997, S. 126).

These 4:

Um die Chancen der Weiterbildung für alle Schritt für Schritt verwirklichen zu können, muss die Offensive für Weiterbildung vom Gedanken kritisch-konstruktiver Kooperation innerhalb eines möglichst breiten Spektrums gesellschaftlicher Gruppen getragen sein, die nicht nur miteinander reden, sondern in verbindlich vereinbarten Verhandlungsstrukturen den Anspruch öffentlicher Verantwortung für die Weiterbildung auch praktisch zur Geltung bringen.

Die Regulierung von Weiterbildung auf der Ebene „mittlerer Systematisierung“ ist das notwendige Pendant zur Flexibilisierung und Pluralisierung der beruflichen Erstausbildung. Das Verhältnis von Regulierung und Selbstverantwortung muss für den Bereich der beruflichen Weiterbildung neu bedacht und vor allem neu verhandelt werden. Von zentraler Bedeutung ist dabei die Regelung der Verhandlungsmodalitäten und die kontraktuelle Absicherung der Verhandlungsergebnisse in den Beziehungen zwischen Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften. Die bisher überwiegend praktizierte Trennung zwischen Tarifpolitik und Berufsbildungspolitik, zwischen beruflicher Aus- und Weiterbildung erweist sich als nicht mehr zweckmäßig. Ausbildungs- und weiterbildungspolitische sowie beschäftigungspolitische Entscheidungen müssen zu kompromissfähigen „Verhandlungspaketen“ gebündelt werden, die neue Verhandlungs- und Gestaltungsspielräume, insbesondere auch im Hinblick auf die Durchlässigkeit zum Hochschulbereich, eröffnen.

These 5:

Mehr Pluralisierung und Flexibilisierung in der beruflichen Erstausbildung auf der einen Seite, gestaltungsoffene Regulierung der beruflichen Weiterbildung auf der anderen sind die unverzichtbaren Voraussetzungen dafür, die Gleichwertigkeit von beruflicher und allgemeiner Bildung im Kontext eines Gesamtsystems beruflicher Aus- und Weiterbildung herzustellen und auch den Zugang zum Hochschulbereich zu erweitern.

Zum einen würden Aus- und Weiterbildung enger miteinander verknüpft, zum anderen ließen sich Sackgassen für beruflich Qualifizierte vermeiden, indem der tertiäre Bereich systematisch geöffnet wird (siehe hierzu: (Dybowski, G./Pütz, H./Sauter, E./Schmidt, H. 1994). Ganzheitliche Qualifizierung ist nicht nur eine Frage der persönlichen Bildung, sie betrifft die Gestaltung des Bildungssystems insgesamt und ist somit eine drängende politische Zukunftsaufgabe.

### **Abbildungsverzeichnis**

Abb. 1:	Schulabgänger in der Bundesrepublik Deutschland nach dem höchsten Schulabschluss	15
Abb. 2:	Grundstruktur des Bildungswesens in der Bundesrepublik Deutschland	18
Abb. 3:	Übergangsquoten aus der Sekundarstufe 1	22
Abb. 4:	Schulabschluss – und was danach? Statutspassagen für Schulentlassene in der Bundesrepublik Deutschland 1998	23
Abb. 5:	Ausbildungsplatz-Angebots-Nachfrage-Relation in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland und im Bundesgebiet 1980-1999	24
Abb. 6:	Arbeits- und Ausbildungsstellenmarkt in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland 1995-1999	27
Abb. 7:	Arbeitslosenquoten in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland und im Bundesgebiet 1980-1999 (i.v.H.)	28
Abb. 8:	Arbeitslose Jugendliche (unter 25 Jahre) in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland 1999 (i.v.H.)	29
Abb. 9:	Qualifikationsstruktur nach dem niederländischen Gesetz über Erwachsenenbildung und Berufsbildenden Unterricht (1996)	77

## Literatur

- Alex, L. (1997): Entwicklung der Berufsausbildung in Deutschland. Berlin/Bonn.
- Anweiler, O./Fuchs, H.-J./Dorner, M./Petermann, E. (Hrsg.) (1992): Bildungspolitik in Deutschland 1945-1990. Ein historisch vergleichender Quellenband. Bonn.
- Arbeitsgruppe Bildungsbericht am Max-Planck-Institut für Bildungsforschung (1994): Das Bildungswesen in der Bundesrepublik Deutschland. Strukturen und Entwicklungen im Überblick. Reinbek.
- Arnman, G. /Kutscha, G./Young, M. (1995): The Experimental Reform of Upper Secondary Reform in Finland. In: Numminen, U./Virolainen, M. (Ed.): Open School for the Youth. Three European Views of Developing Youth Education in Finland. Report 5. Experimental Reform of Upper Secondary Education of Finland. Ministry of Education. Helsinki. S. 1-19.
- Baethge, M./Baethge-Kinsky, V./Henrich, R. (1996): Erosion oder Reform. Kurzgutachten zu aktuellen politischen und wissenschaftlichen Analysen zu Situation und Reformbedarf des dualen Systems. Eine Studie des Soziologischen Forschungsinstituts SOFI. Göttingen.
- Bayer, M./Dobischat, R./Kohsiek, R. (Hrsg.) (1998): Die Zukunft der AFG/AFRG-geförderten beruflichen Weiterbildung. Vom Arbeitsförderungsgesetz zum Sozialgesetzbuch III. Frankfurt a.M.
- Benner, H./Püttmann, F. (Hrsg.) (1992): 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.
- Benz, A./Crow, K./Holtmann, E. (1998): Regionen und regionale Politik – eine Einführung. In: Benz, A./Holtmann, E. (Hrsg.) (1998): Gestaltung regionaler Politik. Empirische Befunde, Erklärungsansätze und Praxistransfer. Opladen, S. 15-29.
- Bildungskommission NRW (1995): Zukunft der Bildung - Schule der Zukunft. Denkschrift der Kommission „Zukunft der Bildung - Schule der Zukunft“ beim Ministerpräsidenten des Landes Nordrhein-Westfalen. Neuwied/Berlin.
- Blossfeld, H.-P. (1989): Kohortendifferenzierung und Karriereprozess. Eine Längsschnittstudie über Veränderung der Bildungs- und Erwerbsdauer im Lebenslauf. Frankfurt a.M.
- Bosch, G./Dobischat, R./Husemann, R. (1998): Weiterbildung und Innovation in der Region- Ein Literaturbericht. In: Enqueté-Kommission „Zukunft der Erwerbsarbeit“ (Hrsg.): Der Arbeitsmarkt in Nordrhein-Westfalen. Materialband zum Bericht. Teil – Bestandsanalyse. Düsseldorf.
- Braun, F. (1996): Lokale Politik gegen Jugendarbeitslosigkeit. München.
- Brinkmann, Ch. (1998): Regionalisierung der Arbeitsmarktpolitik. In: Informationen für Beratungs- und Vermittlungsdienste der Bundesanstalt für Arbeit, Nr. 17, S. 1763-1772.
- Brinkmann, Ch. (1999): Zielcontrolling und Evaluation im Rahmen von Arbeitsförderung. In: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit (Hrsg.): IAB-Werkstattbericht, Nr. 2, Nürnberg.
- Bundesinstitut für Berufsbildung (Hrsg.) (2000): Die anerkannten Ausbildungsberufe. Bielefeld.

- Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hrsg.) (1999): Berufsbildungsbericht 1999. Bonn.
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hrsg.) (2000): Berufsbildungsbericht 2000.
- Bundesverband der Deutschen Industrie et al (1992): Differenzierung – Durchlässigkeit – Leistung. Bildungspolitische Position der Spitzenverbände der Wirtschaft. Bonn.
- Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung (1973): Bildungsgesamtplan, Band I. Stuttgart.
- CEDEFOP - Europäisches Zentrum für die Förderung der Berufsbildung (Hrsg.) (1999): Ausbildung im gesellschaftlichen Wandel. Ein Bericht zum aktuellen Stand der Berufsbildungsforschung in Europa 1998. Luxemburg.
- Dehnbostel, P.; Holz; Novak, H. (Hrsg.) (1992): Lernen für die Zukunft durch verstärktes Lernen am Arbeitsplatz – Dezentrale Aus- und Weiterbildungskonzepte in der Praxis. Berlin – Bonn.
- Dehnbostel, P.; Holz, H.; Novak, H. (Hrsg.) (1996): Neue Lernorte und Lernortkombinationen – Erfahrungen und Erkenntnisse aus dezentralen Berufsbildungskonzepten. Berlin – Bonn.
- Deutscher Bildungsrat (Hrsg.) (1970): Empfehlungen der Bildungskommission: Strukturplan für das Bildungswesen. Stuttgart.
- Die Bundesregierung (Hrsg.) (o.J.): Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit. Ergebnisse der Arbeitsgruppe „Aus- und Weiterbildung“. Berlin.
- Die nationale Ausbildungsbehörde/Das dänische Bildungsministerium (Hrsg.) 2000: Die neue Struktur: Berufliche Bildung in Dänemark. Kopenhagen.
- Dobischat, R. (1999): Arbeitsförderungsgesetz (AFG)/Arbeitsförderungsreformgesetz (AFRG). In: Kaiser, F.-J./ Pätzold, G. (Hrsg.): Wörterbuch Berufs- und Wirtschaftspädagogik. Bad Heilbronn/Hamburg, S. 16-18.
- Dobischat, R./Husemann, R. (1995): Einleitung: Berufliche Weiterbildung und Regulierung. In: Dobischat, R./Husemann, R. (Hrsg.): Berufliche Weiterbildung als freier Markt? Regulatorische Anforderungen der beruflichen Weiterbildung in der Diskussion, Berlin, S. 7-22.
- Dobischat, R./Husemann, R. (Hrsg.) (1997): Berufliche Bildung in der Region. Zur Neubewertung einer bildungspolitischen Gestaltungsdimension. Berlin.
- Dobischat, R./Kutscha, G. (2000): Berufliche Weiterbildung und Lernende Region – Gestaltungsoptionen für den Modernisierungsprozess. In: Schmidt-Peters, A./ Buchmann, U. (Hrsg.): Berufsbildung aus ökologischer Perspektive. Hamburg, S. 199-233.
- Drewek, P./Müller, D. (1982): 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.
- Dybowski, G./Pütz, H./Sauter, E./Schmidt, H. (1994): Ein Weg aus der Sackgasse - Plädoyer für ein eigenständiges und gleichwertiges Berufsbildungssystem. In: Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis 23, 6, S. 3-13.
- Eimers, T. u.a. (1999): Pionier in Samenwerking. Nijmegen.

- Europäische Kommission (1993): Weißbuch Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung. Brüssel.
- Europäische Kommission (1995): Weißbuch zur allgemeinen und beruflichen Bildung. Brüssel.
- Europäische Kommission (1996): Grünbuch - Leben und arbeiten in der Informationsgesellschaft. Brüssel.
- Faulstich, P. (1997): Regulation der Weiterbildung - Markt, Staat und Netze. In: Derichs-Kunstmann, K./Faulstich, P./Schiersmann, Ch./Tippelt, R. (Hrsg.): Weiterbildung zwischen Grundrecht und Markt. Opladen, S. 77-97.
- Friedeburg, L. v. (1989): Bildungsreform in Deutschland. Geschichte und gesellschaftlicher Widerspruch. Frankfurt a.M.
- Frommberger, D. (1999): Zur Anbindung beruflicher Weiterbildung an den tertiären Bereich des nationalen Bildungssystems. Ein Beitrag zur Berufsbildungsforschung in deutsch-niederländischer Perspektive. Markt Schwaben.
- Fuchs, H.-W./Reuter, L.R. (2000): Bildungspolitik in Deutschland. Opladen.
- Galuske, M., (1998): Jugend ohne Arbeit. Das Dilemma der Jugendberufshilfe. In: Zeitschrift für Erziehungswissenschaft, Nr. 4, S. 535-560.
- Gielen, P./Nieuwenhuis, A. (1999): De lerende school in de kenniseconomie. Wageningen.
- Greinert, W.-D. (1998): Das „deutsche System“ der Berufsausbildung. Tradition, Organisation, Funktion. 3. Aufl., Baden-Baden.
- Greinert, W.-D. 1999: Das „deutsche“ dual-korporatistische Berufsausbildungsmodell vor den Herausforderungen der Globalisierung und der Standortkonkurrenz im europäischen Binnenmarkt. In: Senatsverwaltung für Arbeit, Berufliche Bildung und Frauen (Hrsg.): Expertisen für ein Berliner Memorandum zur Modernisierung der beruflichen Bildung. Berlin, S. 95-125.
- Grüner, G. (1979): Schule und Unterricht im Berufsbildungssystem. In: Müllges, U. (Hrsg.): Handbuch der Berufs- und Wirtschaftspädagogik. Band 2. Düsseldorf, S. 349-376.
- Hanft, A. (1997): Lernen in Netzwerkstrukturen. In: Arbeit. Zeitschrift für Arbeitsforschung, Arbeitsgestaltung und Arbeitspolitik, Nr. 3, S. 282-303.
- Harney, K./Zymek, K. (1994): 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.
- Heckel, H./Avenarius, H. (1986): Schulrechtkunde. Ein Handbuch für Praxis, Rechtsprechung und Wissenschaft, 6. Auflage. Neuwied.
- Heidegger, G./Hendrich, W. 2000: „Mutual learning“ und institutionelle Berufsbildungspolitik in Europa. In: Jahrbuch Bildung und Arbeit 2000: Deregulierung der Arbeit – Pluralisierung der Bildung? Opladen.
- Heinze, R. G. (1998): Die blockierte Gesellschaft. Sozioökonomischer Wandel und die Krise des „Modell Deutschland“. Opladen - Wiesbaden.
- Heinze, R. G./Voelzkow, H.(1997): Regionalisierung der Strukturpolitik in Nordrhein-Westfalen. Opladen.
- Herrlitz, H.-G./Hopf, W./Titze, H. (1981): Deutsche Schulgeschichte von 1800 bis zur Gegenwart. Königstein.

- Hesselberger, D. (1996): Das Grundgesetz, 10. Auflage. Neuwied.
- Hilbert, J./Südmersen, H./Weber, H. (1990): Berufsbildungspolitik. Opladen.
- Hild, P. (1997): Netzwerke der lokalen Arbeitsmarktpolitik. Berlin.
- Hövels, B. (1994): Beroepsonderwijs en arbeidsbestel: kiezen voor perspectief. Ubbergen.
- Hövels, B./Kutscha, G. (2001): Berufliche Qualifizierung und Lernende Region. – Entwicklungen um deutsch-niederländischen Systemvergleich. Bonn.
- Jeismann, K.-E./Lundgreen, P. (Hrsg.) (1987): Handbuch der deutschen Bildungsgeschichte, Band III: 1800 - 1870. Von der Neuordnung Deutschlands bis zur Gründung des Deutschen Reiches. München.
- Kell, A. (1982): 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.
- Kloas, P.-W. (1997): Modularisierung in der beruflichen Bildung - Modebegriff, Streitthema oder konstruktiver Ansatz zur Lösung von Zukunftsproblemen? Bielefeld.
- Knuth, M. (1996): Drehscheiben im Strukturwandel. Agenturen für Mobilitäts-, Arbeits- und Strukturförderung. Berlin.
- Koch, R. (1998): Harmonisierung oder Wettbewerb der Berufsbildungssysteme. In: Zeitschrift für Berufs- und Wirtschaftspädagogik 94(1998)4, S. 505-518.
- Krogt, F. v. d. (1995): Leren in netwerken, Utrecht/Lemma.
- Kultusministerkonferenz (1991): Rahmenvereinbarung über die Berufsschule. Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 14./15.3.1991. Bonn.
- Kutscha (1992): „Entberuflichung“ und „Neue Beruflichkeit“. Thesen und Aspekte zur Modernisierung der Berufsbildung und ihre Theorie. In: Zeitschrift zur Berufs- und Wirtschaftspädagogik, 88. Jg., Nr. 7, S. 535-548.
- Kutscha, G. (1994): Integriertes Lernen in berufs- und studienbezogenen Bildungsgängen der Sekundarstufe II - Entwicklungen und Konzepte in der Bundesrepublik Deutschland. Erstellt als Beitrag für das OECD-Programm Changing Role of Vocational and Technical Education and Training - New Approaches to Integrated Learning. Paris.
- Kutscha, G. (1996): Markt- und sozialverträgliche Entwicklungspfade der beruflichen Aus- und Weiterbildung im Spannungsfeld von Flexibilisierung und Regulierung. In: Ruhr-Universität Bochum/Industriegewerkschaft Metall (Hrsg.): Werkstattgespräch „Bildung“ im IG-Metall Bildungszentrum Sprockhövel. Bochum - Frankfurt/Main, S. 87-101.
- Kutscha, G. (1997a): Berufsbildungspolitik. In: Kahsnitz, D./Ropohl, G./Schmid, A. (Hrsg.): Handbuch zur Arbeitslehre. München - Wien, S. 667-686.
- Kutscha, G. (1997b): Berufsbildungssystem. In: Kahsnitz, D./Ropohl, G./Schmid, A. (Hrsg.): Handbuch zur Arbeitslehre. München/Wien, S. 649-666.
- Kutscha, G. (2000): 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 21<sup>st</sup>-24<sup>th</sup>.
- Kutscha, G. (Hrsg.) (1998a): Regionale Berufsbildungs-Informationssysteme. Duisburg.

- Kutscha, G. (Hrsg.) (1998b): Regionale Berufsbildungs-Informationssysteme. Abschlussbericht im Auftrag des Ministeriums für Wirtschaft und Mittelstand, Technologie und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen. 2 Bände. Duisburg.
- Leschinsky, A. (1991): Schultheorie und Schulverfassung. In: Füssel, H.-P./Leschinsky, A. (Hrsg.): Reform der Schulverfassung. Materialien aus der Bildungsforschung, Nr. 40, hrsg. vom Max-Planck-Institut für Bildungsforschung. Berlin. S. 11-39.
- Lutz, B. (1991): Herausforderungen an eine zukunftsorientierte Berufsbildungspolitik. Bundesinstitut für Berufsbildung (Hrsg.): Die Rolle der beruflichen Bildung und Berufsbildungsforschung im internationalen Vergleich. Berlin, S. 27-36.
- Meijer, K. (1999): Lerende regio - op zoek naar succesfactoren, werkdocument. Nijmegen.
- Mertens, D. (1984): Das Qualifikationsparadox. Bildung und Beschäftigung bei kritischer Arbeitsmarktperspektive In: Zeitschrift für Pädagogik, 30. Jg., Nr. 4, S. 439-455.
- Meyer, T. (1992): Die Inszenierung des Scheins. Voraussetzungen und Folgen symbolischer Politik. Frankfurt a.M.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (Hrsg.) (1996): Gesetz über Erwachsenenbildung und Berufsbildenden Unterricht. Das Gesetz in Grundzügen. Den Haag.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (Hrsg.) (1999): Kaderregeling Technocentra, Brief aan de Tweede Kamer der Staten Generaal, 27. Juli 1999.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (Hrsg.) (2000): Kurs BVE – Perspektiven für den berufsbildenden Unterricht der Oberstufe und die Erwachsenenbildung. Den Haag.
- Müller, D. K. (1977): Sozialstruktur und Schulsystem. Aspekte zum Strukturwandel des Schulwesens im 19. Jahrhundert. Göttingen.
- Münch, J./Müller, H.-J./Oesterle, H./Scholz, F.(1981): Interdependenz von Lernort-Kombinationen und Outputqualitäten betrieblicher Berufsausbildung in ausgewählten Berufen. Berlin.
- NEI (Nederlands Economische Instituut) (1999), KMR Effectrapportage, Rotterdam.
- Nieuwenhuis, A./Vermeulen, M. (1998): 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.
- Numminen, U. (1995): The Experiment: Background and Experimental Process. In: Numminen, U./Virolainen, M. (Ed.): Open School for the Youth. Three European Views of Developing Youth Education in Finland. Report 5. Experimental Reform of Upper Secondary Education of Finland. Ministry of Education. Helsinki. S. 1-19.
- OECD - Organisation for Economic Co-Operation and Development (Ed.) (1994): Vocational Education and Training for Youth: Towards Coherent Policy and Practice. Paris.
- Pätzold, G. (Hrsg.) (1982): Quellen und Dokumente zur Geschichte des Berufsbildungsgesetzes 1875-1981. Köln-Wien.
- Pätzold, G./Walden, G. (Hrsg.) (1995): Lernorte im dualen System der Berufsbildung. Berlin - Bonn.
- Pfeiffer, H. (1999): Schulentwicklungsplanung. In: Kaiser, F.-J./Pätzold, G. (Hrsg.): Wörterbuch Berufs- und Wirtschaftspädagogik. Bad Heilbronn/Hamburg, S. 343-345.

- Pilnei, M. (1990): Kommunale Berufsbildungspolitik. Maßnahmen der Kommunen gegen Jugendarbeitslosigkeit als Reform von unten. München.
- RBO (regionaal bureau onderwijs Rijnmond) (1998): Regionaal Arrangement Beroepsonderwijs en Volwasseneneducatie regio Rijnmond. Eindverslag augustus 1995 - augustus 1998.
- Reuling, J. (2000a): Perspektiven der Berufsbildung unter Beteiligung von Vollzeitschulen – Niederländische Konzepte und Erfahrungen. In: Tagungsband der 11. Hochschultage Berufliche Bildung 2000 (im Erscheinen).
- Reuling, J. (2000b): Regionalisierungsstrategien in der Berufsbildung - eine deutsch-niederländische Diskussion. In: Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis, 20. Jg., H. 2, S. 24-28.
- Santema, M./Westerhuis, A. (1982): Het Duitse „leerlingwezen“. Een voorbeeld voor Nederland? In: Pedagogische Studiën, 54. Jg., Seite 82 – 93.
- Sauter, E. (1997): 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.
- Senatsverwaltung für Arbeit, Berufliche Bildung und Frauen (Hrsg.) (1999a): Berliner Memorandum zur Modernisierung der Beruflichen Bildung. Berlin.
- Senatsverwaltung für Arbeit, Berufliche Bildung und Frauen (Hrsg.) (1999b): Expertisen für ein Berliner Memorandum zur Modernisierung der beruflichen Bildung. Berlin.
- Siggemeier, M. (1999): Schulaufsicht. In: Kaiser, F.-J./Pätzold, G. (Hrsg.): Wörterbuch Berufs- und Wirtschaftspädagogik. Bad Heilbronn/Hamburg, S. 342-343.
- Stahl, Th. /Schreiber, R. (1999): 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.
- Stratmann, K. (1993): Die gewerbliche Lehrlingserziehung in Deutschland. Modernisierungsgeschichte der betrieblichen Berufsbildung. Frankfurt a.M.
- Streeck, W. (1998): Gewerkschaften zwischen Nationalstaat und Europäischer Union. In: WSI Mitteilungen 51, 1, S. 1-14.
- Streeck, W./Hilbert, J./van Kevelaer, K.-H./Maier, F./Weber, H. (1987): Steuerung und Regulierung der beruflichen Bildung. Die Rolle der Sozialpartner in der Ausbildung und beruflichen Weiterbildung in der Bundesrepublik Deutschland. Eine Untersuchung im Auftrag des CEDEFOP, Berlin.
- Strikker, F. (1990): Staatliche Maßnahmen gegen Jugendarbeitslosigkeit. Frankfurt a.M.
- Teichler, U. (1997): Politikprozesse, öffentliche Verantwortung und soziale Netzwerke. In: Derichs-Kunstmann, K./Faulstich, P./Schiersmann, Ch./Tippelt, R. (Hrsg.): Weiterbildung zwischen Grundrecht und Markt. Opladen 1997, S. 67-76.
- Vrieze, G./Laemers, M./Hövels, B./Tiebosch, C. (1999): Vernieuwingsmonitor Beroepsonderwijs en Volwassenen Educatie 1997/1998. Vijfde meting. Nijmegen.
- Zentralverband des Deutschen Handwerks (Hrsg.) (1997): Grundstein handwerklicher Selbstverwaltung. Das „Handwerksgesetz“ von 1897. Bonn.