



Regionalisierungsstrategien in der Berufsbildung – eine deutsch-niederländische Diskussion

► Die gezielte Mobilisierung der Entwicklungspotentiale von Regionen ist eine Strategie, die sich in Deutschland und anderen Staaten der Europäischen Union ausgebreitet hat. Leitbild ist die Lernende Region, verstanden als Netzwerk regionaler Akteure, das sich außerhalb fest gefügter Strukturen entwickelt und auf die Lösung regionaler Probleme ausgerichtet ist. Bezogen auf die Berufsbildungspolitik können regionale Netzwerke dazu beitragen, spezielle Problemgruppen stärker zu fördern, Innovationen zur Verbesserung des Qualifizierungsangebots in Gang zu bringen oder Defizite im Qualifizierungsniveau durch gezielte Weiterbildung zu kompensieren. Durch welche Strukturen im Berufsbildungssystem eines Landes wird die Entwicklung zu Lernenden Regionen gefördert oder behindert? Welche guten Praktiken gibt es in Deutschland und in den Niederlanden?¹

Entwicklung zu Lernenden Regionen

Was die strukturellen Ausgangsbedingungen für die Entwicklung zu Lernenden Regionen betrifft, so gibt es zwischen Deutschland und den Niederlanden deutliche, in den jeweiligen Berufsbildungssystemen begründete Unterschiede.² In Deutschland sind die einzelnen Qualifizierungsfunktionen (Berufsvorbereitung benachteiligter Jugendlicher, Berufsausbildung, berufliche Weiterbildung) stark segmentiert. Die auf regionaler Ebene relevanten Akteure (Schulträger bzw. berufliche Schulen, Kammern, Arbeitsämter, Kommunen) sind deutlich voneinander separiert und agieren jeweils im Rahmen unterschiedlicher System- und Handlungslogiken. Soweit es die Berufsausbildung betrifft, werden regionale Regulierungsaufgaben wie Durchführung, Kontrolle und Qualitätssicherung traditionell von den Kammern wahrgenommen. Im Hinblick auf die anderen Qualifizierungsfunktionen gibt es keine vergleichbar stabilen institutionellen Arrangements zwischen den regionalen Akteuren. Angesichts dieser Ausgangslage ist es nicht einfach, neue Arrangements oder Netzwerke zu entwickeln, die im Sinne Lernender Regionen Ressourcen bündeln, Wissen und Erfahrungen teilen, Synergien zu erzielen suchen, aber auch bereit sind, Macht und Einfluss zu teilen. So können sich z.B. die etablierten Kammerstrukturen als Barrieren für die Schaffung neuer Arrangements in der Berufsausbildung erweisen, oder aber es mangelt den insbesondere im Weiterbildungsbereich beobachtbaren regionalen Kooperationsbeziehungen und Netzwerken an der notwendigen Stabilität.³

In den Niederlanden sind in den letzten zehn Jahren neue Lenkungsconzepte eingeführt worden, durch die die Bildung regionaler Kooperationsverbände oder Netzwerke ausdrücklich angeregt werden soll. Mit der gesetzlich eingeführten nationalen Qualifikationsstruktur sind (in Teilqualifikationen aufgeteilte) Abschlüsse der Berufsvorbereitung, Berufsausbildung und Aufstiegsfortbildung in einem kohärenten System zusammengefasst. Abschlüsse können



JOCHEN REULING

Dr. phil., Soziologe und Diplomkaufmann,
wiss. Mitarbeiter im Arbeitsbereich
„Europäische Union, Beratung, Vergleiche,
EU-Programme“ im BIBB

innerhalb eines relativ weit gefassten Rahmens an verschiedenen Lernorten erworben werden. Entsprechend dem Gesetz der kommunizierenden Röhren können Defizite im Qualifizierungsangebot des einen Bildungsträgers durch einen anderen flexibel ausgeglichen werden. Was die Berufsbildung betrifft, sind die *regionalen Berufsbildungszentren (ROCs)* die zentralen Akteure in den Regionen. Die ROCs, die im Jahresdurchschnitt zwischen 15.000 und 25.000 Schüler ausbilden, erhalten vom Staat entsprechend ihrer Teilnehmerzahlen, der Art der angebotenen Ausbildungen und zukünftig auch entsprechend ihres Ausbildungserfolges eine Pauschalsumme. Die Verwendung dieser Mittel ist an nationale Budgetvorschriften gebunden, des Weiteren müssen die ROCs auf die verschiedenen nationalen Abschlüsse gerichtete Ausbildungen in Übereinstimmung mit festgelegten Qualitätsstandards (als Mindestprogramm) anbieten. Innerhalb dieses Rahmens sollen sie die Berufsausbildung jedoch selbst ausgestalten und umsetzen. Dazu gehört insbesondere die Zusammenarbeit mit anderen regionalen Akteuren: Ausbildungsinstitutionen, Bildungsträgern und Betrieben. Darüber hinaus können die ROCs aber auch auf dem Weiterbildungsmarkt tätig werden, um zusätzliche finanzielle Mittel einzuwerben. Solche Aktivitäten können die Anpassungsweiterbildung und Nachqualifizierung von Beschäftigten oder Arbeitslosen betreffen, es kann sich aber auch um betriebsbezogene Qualifizierungsmaßnahmen und Unterstützung betrieblicher Organisationsentwicklung handeln.

Insgesamt ist beim niederländischen Modell die Vorstellung leitend, dass die ROCs wie auch die anderen Bildungsanbieter in einer von Kooperation und Konkurrenz gekennzeichneten regionalen Situation jeweils ihre eigene Position suchen, was hohe Anforderungen an ihr Vermögen stellt, mit anderen Partnern zum beiderseitigen Vorteil zusammenzuarbeiten.⁶ Regionale Kooperation kann sich dabei auf eine Vielzahl von Aspekten richten wie Lernortverbände, Austausch von Dozenten, Kofinanzierung von Ausbildungen, Aufbau regionaler Datenbanken und dergleichen mehr.

Fallbeispiel Witten/Hattingen: Vom lernenden Unternehmen zur Lernenden Region?

Am *deutschen* Fallbeispiel Witten/Hattingen wurde die über zehn Jahre dauernde Entwicklung von einer großbetrieblichen Lehrwerkstatt zu einem selbstständigen Zentrum für den regionalen Strukturwandel verdeutlicht.⁷ Wesentliche Voraussetzung für diese Entwicklung war der Konsens zwischen Arbeitgebern, Gewerkschaften und Politik, die gesamte Region neu zu organisieren, wobei die Lehrwerkstatt als ausgegliedertes Ausbildungszentrum der Anker für diese Entwicklung werden sollte. Um die Akti-

vitäten des Bildungswerks an regionale Entwicklungsziele und -potentiale anzukoppeln, bildeten die regionalpolitischen Akteure ein Kuratorium; Experten aus Betrieben wurden als Berater einbezogen. Entscheidend für den Entwicklungsverlauf war, dass es dem Bildungswerk gelang, durch Kooperationen mit anderen Betrieben und Bildungsträgern in der Region sein Wissen und seine Erfahrungen sukzessive zu verbreitern und zu vertiefen. Einher ging damit eine Ausweitung seiner Aktivitäten, die zunächst allein die Berufsausbildung für Jugendliche ohne Ausbildungsplatz betrafen, anschließend ausgedehnt wurden auf die Auftragsausbildung für andere Betriebe, auf die Weiterbildung, auf integrierte Qualifizierungs- und Beschäftigungsmaßnahmen und in den letzten Jahren verstärkt maßgeschneiderte Service- und Beratungsleistungen für Klein- und Mittelbetriebe umfassen. Heutzutage hat das Bildungswerk 90 Mitarbeiter und allein ca. 800 Teilnehmer in der Aus- und Weiterbildung. Die Aktivitäten des Bildungswerks wurden in der Anfangsphase ausschließlich extern finanziert, heute wird etwa die Hälfte über den Markt finanziert, und in Zukunft hofft man, sich allein über den Markt finanzieren zu können.

Die Kooperationsbeziehungen zu anderen Betrieben bzw. Bildungsträgern ergaben sich zunächst durch die Rolle des Bildungswerks als Kunde und als Lieferant von Produkten, die im Rahmen von Ausbildungsmaßnahmen hergestellt wurden, weiter als Anbieter von Ausbildungen für andere Betriebe und Partner in Verbundausbildungen und schließlich auch durch die gezielte Ansiedlung von Dienstleistungsbetrieben und Bildungsträgern auf dem Areal des Bildungswerkes. Aufgrund dieser Kompetenzen und der „physischen Nähe“ zu den Partnern konnten sinnvolle Synergien erzielt und Joint Ventures gebildet werden, wodurch wiederum neue Dienstleistungsangebote zur Entwicklung der Region, wie etwa im Bereich der Hochtechnologie, entstanden. Im Unterschied zu den Kammern, die in den Regionen ähnliche Angebote bereitstellen, war und ist das Bildungswerk relativ frei in der Auswahl seiner Kooperationspartner. Im Spannungsfeld von Kooperation und Konkurrenz ist man bemüht, bereits im Vorfeld Konflikte zu vermeiden.

Der Grundgedanke einer Lernenden Region besteht darin, das Potential relevanter regionaler Akteure zu mobilisieren, um so von unten her einen Prozeß der Selbstorganisation und Eigenverantwortlichkeit zu initiieren. Dies setzt ein hohes Maß an Lernfähigkeit zentraler Akteure in der Region voraus.⁴

Erfolgsfaktoren für Lernende Regionen⁵:

- Selbstorganisation
 - Netzbildung, 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
-

Der Referent betonte rückblickend, dass der Entwicklungsprozess des Bildungswerkes und der Region ganz wesentlich von situativen Anforderungen, Optionen und darauf bezogenen Problemlösungen geprägt war. Dies bedeute keine planlose Entwicklung; die Planungen wurden vielmehr von den realen Entwicklungen überholt. Er vertrat die These, dass es kein geschlossenes strategisches Konzept gibt oder geben kann, wie eine Region zu einer Lernenden Region wird, weil die regionalen wirtschaftlichen und politischen Bedingungen in der Regel zu komplex sind, um sie alle zu berücksichtigen.

Fallbeispiel RBO Rijnmond: Regionale Arrangements für Entwicklung zu Lernenden Regionen?

Einen anderen Ausgangspunkt hatten die Aktivitäten der Regionalen Bildungsstelle *Rijnmond (RBO Rijnmond)*, die im *niederländischen* Fallbeispiel dargestellt wurden.⁸ Das RBO hatte die Aufgabe, die Zusammenarbeit zwischen den regionalen Akteuren in der Region Rijnmond/Rotterdam zu organisieren. Diese Region ist durch eine hohe Arbeitslosigkeit und einen hohen Anteil ethnischer Minderheiten gekennzeichnet und hat eines der niedrigsten Ausbildungsniveaus in den Niederlanden. Vor diesem Hintergrund wurde zwischen den Akteuren ein Regionaal Arrangement Rijnmond (RAR) geschlossen. Beteiligt waren außer den beiden regionalen Berufsbildungszentren und drei Fachschulen mit insgesamt ca. 60.000 Schülern bzw. Auszubildenden die Kommunen, das Arbeitsamt, die Handelskammer, einige nationale Sektororganisationen für Berufsbildung sowie das niederländische Ministerium für Bildung und Wissenschaft.

In dem RAR vereinbarten die Beteiligten im Rahmen ihrer jeweiligen Verantwortlichkeiten als Ziel, die Bildungsbeteiligung von Jugendlichen und Erwachsenen zu steigern und die Abbrecherquoten zu senken sowie jeden letztlich bis hin zum Niveau einer Startqualifikation zu erreichen.⁹ Finanziert wurden die Aktivitäten vor allem durch das niederländische Ministerium für Bildung, Kultur und Wissenschaft, ferner durch die beteiligten Kommunen und einzelne Bildungseinrichtungen. Das Engagement der Arbeitgeber erfolgte über betriebsindividuelle Aktivitäten wie etwa die Teilnahme an Projekten, Bereitstellung von Ausbildungs- oder Praktikumsplätzen sowie Betriebsbesuche für Lehrer. Insgesamt wurden die gesetzten Ziele weitgehend erreicht. So konnten z.B. innerhalb von vier Jahren die Absolventenzahlen deutlich gesteigert bzw. die Zahl der Ausbildungsabbrecher gesenkt werden.

Während diese Aktivitäten vor allem darauf gerichtet waren, die Bildung und Ausbildung zu verbessern, wurde mit Unterstützung des RBO Rijnmond 1998 ein neues, bis zum Jahr 2002 reichendes RAR geschlossen, dessen Ziel ist, die Aus- und Weitergebildeten in Arbeit zu vermitteln bzw. ihre Beschäftigungsfähigkeit zu erhalten. Beteiligt sind an diesem RAR auch eine Anzahl neuer Partner. Wesentliche

Erweitertes Abkommen zur Verbesserung von Aus- und Weiterbildung

Maßnahmen sind ein für die Teilnehmer in allen Aus- und Weiterbildungseinrichtungen vereinheitlichtes Studienberatungs- und Betreuungssystem, die Einführung eines Portfolios und eine Art Sicherheitsnetz, um Jugendliche, die delinquent geworden sind oder zu werden drohen, aufzufangen und in Ausbildung zu vermitteln. Weiter sind die Verbesserung des Überganges von der Ausbildung in den Beruf bzw. der Aufstieg zu den Fachhochschulen angestrebt, ebenfalls die Verbesserung der regionalen Zusammenarbeit zwischen den Berufsbildungseinrichtungen und den einzelnen Branchenorganisationen, den Arbeitsämtern und der Handelskammer. Mit der Einrichtung von Transferzentren sollen Innovationen aufgespürt und in der Region verbreitet werden. Lebensbegleitendes Lernen soll durch Anerkennung von Berufserfahrungen in regionalen Assessmentzentren und Einführung von Portfolios gefördert werden, weiter durch die Verbindung von Qualifizierungs- und Beschäftigungsphasen sowie darauf abgestimmter Finanzierungsmaßnahmen. Derzeit steht die Aufstellung von Qualitätsnormen im Vordergrund, um die Managementkultur zu verbessern und neue, auf die verschiedenen Zielgruppen abgestellte Verfahren der Erfolgsmessung zu etablieren.

Die Aktivitäten des RBO Rijnmond verweisen darauf, dass es offenbar gelungen ist, zumindest die mit der Berufsvorbereitung und schulischen Berufsausbildung befassten regionalen Akteure „unter ein Dach zu bekommen“, die Verantwortlichkeiten neu zu organisieren und die für die erste Phase gesetzten Ziele der Berufsausbildung und Nachqualifizierung von Benachteiligten im Großen und Ganzen zu erreichen. Inwieweit die darüber hinausgehenden Ziele der zweiten Phase erreicht werden, kann derzeit noch nicht eingeschätzt werden, jedoch ist das RBO optimistisch.

Entwicklung „in Strukturen“ versus Entwicklung „mit Strukturen“

Beide Fallbeispiele stellen gute Praktiken für die Entwicklung zu Lernenden Regionen dar, auch wenn sie in zentralen Aspekten deutlich voneinander abweichen. Während im deutschen Beispiel die Zielsetzungen und Kooperationsbeziehungen zwar in Rückkopplung mit den relevanten regionalen Akteuren, aber im Wesentlichen doch von einem einzelnen Bildungsträger „von unten“ entwickelt wurden, ist es im niederländischen Fall gelungen, durch eine regionale Initiative mit überwiegend nationaler Finanzierung die wesentlichen Akteure in der Region zur Zusammenarbeit zu gewinnen und die Verantwortlichkeiten zu verteilen. Die Entwicklungen unterscheiden sich weiter darin, dass im deutschen Beispiel sich die Aktivitäten von der außerschulischen Ausbildung über die Weiterbildung bis hin zur betriebsbezogenen Qualifizierungsberatung erstrecken, wodurch insgesamt ein enger Marktbezug hergestellt ist. Zwar ist eine solche Entwicklung auch im niederländischen Fall angestrebt, jedoch haben sich die bisherigen kooperativen Aktivitäten schwerpunktmäßig auf die Berufsvorbereitung und -ausbildung bezogen.

Die unterschiedlichen Ausgangsbedingungen und die daraus resultierenden, auf die Entwicklung Lernender Regionen gerichteten Aktivitäten wurden im Seminar generell so charakterisiert, dass in Deutschland „in Strukturen“ und in den Niederlanden „mit Strukturen“ gearbeitet wird. Allerdings wurde diese Feststellung auch relativiert: Denn zum einen sind in Deutschland die Autonomiespielräume der Berufsschulen und der Arbeitsämter in letzter Zeit ausgeweitet worden, wobei noch nicht eingeschätzt werden kann, inwieweit diese Spielräume offensiv zur Kooperation mit anderen regionalen Akteuren und zur Lösung regionaler Probleme genutzt werden. Zum anderen liegen auch in den Niederlanden noch zu wenig Erfahrungen vor, ob und inwieweit diese neuen Strukturen greifen, von wem die Impulse für stärkere Kontakte und Kooperationsbeziehungen zwischen den regionalen Akteuren ausgehen, inwieweit sie zielgerichtet auf die Schaffung effektiver Netzwerke zur Lösung regionaler Problemlagen gerichtet sind und, last but not least, welche Rolle dem Staat innerhalb solcher Konstellationen zukommt.

Stärken und Schwächen der deutschen und der niederländischen Entwicklungen

In der Diskussion spielte die Frage eine Rolle, welche *Faktoren* die Entwicklung regionaler Kooperationsbeziehungen *fördern* oder *hemmen*. Einerseits wurde die betriebsnahe deutsche Berufsausbildung als ein wichtiger Faktor angesehen, dass „der Markt an den Tisch kommt“ und sich auf

Mehr Kooperation mit Hochschulen

Vertrauen basierende, stabile Beziehungen zwischen den regionalen Akteuren entwickeln. Andererseits wurde von niederländischer Seite die vergleichsweise schwache Position der Berufsschulen in diesem Arrangement kritisiert, die weitgehend außerhalb der regionalen Entwicklungsaktivitäten bleiben. Angemerkt wurde, dass hier unausgenutzte Möglichkeiten der Teilung von Wissen und Erfahrungen mit den Berufsbildungsstätten und Betrieben bestehen, die auch im Hinblick auf die gestiegenen theoretischen Anforderungen in den neuen Ausbildungsberufen und in der Weiterbildung sicher von großer Bedeutung wären.

Umgekehrt wurde von den niederländischen Teilnehmern die starke Position der ROCs hervorgehoben, die wegen ihrer Größe ernst genommen und sich zum zentralen *Player* in der Region entwickelt haben. Allerdings diskutiert man in den Niederlanden darüber, ob die ROCs nicht zu groß und damit zu bürokratisch und unflexibel geworden sind. Dies kann sich für die ROCs dann hemmend auswirken, wenn sie ihre Aktivitäten verstärkt in Richtung betriebsbezogene Weiterbildung und Betriebsentwicklung zu verlagern suchen. Gerade im Hinblick auf dieses Segment ist zur Zeit unklar, ob sich die ROCs in der Konkurrenz mit den Weiterbildungsträgern in der Region behaupten bzw. Kooperationsverbände mit diesen Partnern eingehen.

Deutlich wurde in der Diskussion weiter die unterschiedliche Position der Sozialpartner in beiden Ländern. Während die Sozialpartner in den Niederlanden nach Branchen organisiert sind und auf dieser Ebene berufliche Qualifikationen neu ordnen, sind sie in Deutschland außerdem auch auf regionaler Ebene vertreten und können damit wichtige Aktionspartner für Kooperationsverbände sein. In den Nie-

derlanden beginnen sich die Sozialpartner erst einen Platz im regionalen Arrangement zu erarbeiten. Im Hinblick auf beide Ländern wurde schließlich noch angemerkt, dass zukünftig nicht nur auf die horizontale Entwicklung von Kooperationsverbänden das Augenmerk zu richten sei, sondern auch auf die vertikale Entwicklung hin zu den Hochschulen.

Zwischen Markt und staatlicher Steuerung

Abschließend wurde die Frage diskutiert, ob der Staat die Entwicklung zu Lernenden Regionen befördern soll oder kann. Während auch die Meinung vertreten wurde, dies allein dem Markt zu überlassen, wurde insbesondere von niederländischer Seite die Strategie der ‚sanften Regie‘ durch den Staat für notwendig erachtet. Diese schlägt sich z.B. nieder in der finanziellen Förderung von Technozentren, in denen die ROCs, weitere Bildungsträger (einschließlich der Fachhochschulen), Betriebe, Gemeinden und andere Partner mit dem Ziel der Teilung und Diffusion von Wissen und Erfahrungen zusammenarbeiten. Ähnliche Formen der Bereitstellung von Infrastruktur durch Bund und Länder sind auch in Deutschland seit langem üblich. Andere Formen staatlicher Einflussnahme in beiden Ländern sind Initiativen, mit denen die regionale Netzbildung für Aufgaben der Qualitätssicherung sowie der Förderung lebensbegleitenden Lernens angeregt werden soll. Eine ganz konkrete staatliche Initiative in Deutschland, die auf die regionale Ebene abzielt, stellt das Bündnis für Arbeit und Ausbildung dar. Auf regionalen Ausbildungskonferenzen, die in den 181 Arbeitsämtern stattfinden, werden Lehrstellen für die fast 30.000 jungen Menschen gesucht, die im Herbst 1999 noch nicht vermittelt waren. Dies stellt an die Kooperationsbereitschaft der regionalen Akteure hohe Anforderungen. ■

Anmerkungen

- 1 Dies waren leitende Fragen des siebten deutsch-niederländischen Seminars zur Berufsbildung, an dem Vertreter aus Politik, Wissenschaft und Praxis aus beiden Ländern teilnahmen.
- 2 Vgl. dazu ausführlich die im Auftrag des damaligen Bundesministeriums für Bildung und Wissenschaft und des Max Goote Kenniszentrum erstellte Studie von Ben Hövels, Günter Kutscha: *Berufliche Qualifizierung und Lernende Region. Ein deutsch-niederländischer Vergleich* (Veröff. in Vorbereitung).

- 3 Vgl. Ebenda
- 4 Vgl. Hövels, B.; Kutscha, G.: *Berufliche Qualifizierung und Lernende Region. ... A. a. O*
- 5 Vgl. Stahl, T.: *Lernende Region. In: Kompetenzentwicklung '99, (Hrsg.) AG Qualifikations-Entwicklungs-Management, Berlin 1999, S. 339-378*
- 6 Vgl. MOCenW (= Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen), *Agenda BVE. Perspektieven voor educatie en beroepsonderwijs, Dordrecht 1999*

- 7 Referent war Wolfgang Köbernik, Geschäftsführer des Bildungswerkes Witten/Hattingen. Vergleiche auch Klein, B. u. a.: *10 Jahre Bildungswerk Witten/Hattingen. Von der Lehrwerkstatt zum regionalen Dienstleistungszentrum für Qualifizierung – Eine Bilanz.* Hrsg.: Sozialforschungsstelle Dortmund Landesinstitut, *Bildungswerk Witten/Hattingen, o. O., o. J.*

- 8 Referent war Marien Müller, Direktor des RBO Rijnmond. Das RBO Rijnmond/Rotterdam war auch einer der fünf Kandidaten für den Carl Bertelsmann Preis 1999 zum Thema „Berufsbildung der Zukunft“. Zur detaillierten Information vgl. auch Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): *Berufliche Bildung der Zukunft*, Gütersloh 1999
- 9 Eine Startqualifikation entspricht in den Niederlanden dem Niveau 2 der nationalen Qualifikationsstruktur und ist in Deutschland mit dem Niveau eines Angelehnten zu vergleichen.