

Jochen Reuling

Berufsausbildung in den Niederlanden

Strukturprobleme, Reformdiskussion
und Entwicklungslinien



Berichte zur beruflichen Bildung

Bundesinstitut für Berufsbildung

Zitiervorschlag:
Reuling, J. (1991). Berufsausbildung in den Niederlanden.
Strukturprobleme, Reformdiskussionen und
Entwicklungslinien. *Berichte zur beruflichen Bildung* ; 137, p.
64 S.

© Bundesinstitut für Berufsbildung, 1991

Herausgeber
Bundesinstitut für Berufsbildung
Friedrich-Ebert-Allee 114-116
53113 Bonn
Internet: www.vet-repository.info
E-Mail: repository@bibb.de

Trotz sorgfältiger inhaltlicher Kontrolle übernimmt das BIBB
keine Haftung für die Inhalte externer Links. Für den Inhalt der
verlinkten Seiten sind ausschließlich deren Betreiber
verantwortlich.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Diese Publikation wurde bei der Deutschen Nationalbibliothek
angemeldet und archiviert.

Berichte zur beruflichen Bildung

Heft 137

Jochen Reuling

usbildung in den Niederlanden

**ukturprobleme, Reformdiskussion
und Entwicklungslinien**



MIG0014

Bundesinstitut für Berufsbildung • Der Generalsekretär
entrum Innovation Beroepsopleiding Bedrijfsleven

Das diesem Bericht zugrundeliegende Vorhaben wurde mit Mitteln des Bundesministeriums für Bildung und Wissenschaft (Förderungskennzeichen: G 5023.00) gefördert. Die Verantwortung für den Inhalt der Veröffentlichung liegt beim Autor.

Die Deutsche Bibliothek - CIP-Einheitsaufnahme

Reuling, Jochen:
Berufsausbildung in den Niederlanden : Strukturprobleme,
Reformdiskussion und Entwicklungslinien / Jochen Reuling.
Hrsg.: Bundesinstitut für Berufsbildung, Der Generalsekretär ;
Centrum Innovatie Beroepsonderwijs Bedrijfsleven. - Berlin :
Bundesinst. für Berufsbildung, 1991
(Berichte zur beruflichen Bildung ; H. 137)
ISBN 3-88555-461-5
NE: GT

Vertriebsadresse:
Bundesinstitut für Berufsbildung
Fehrbelliner Platz 3
1000 Berlin 31
Bestell-Nr. 02.137

© 1991 by Bundesinstitut für Berufsbildung, Berlin und Bonn
Herstellung: Bundesinstitut für Berufsbildung, Berlin
Umschlag: Hoch Drei, Adam/Blaumeister, Berlin
Druck: Bundesinstitut für Berufsbildung, Berlin
Bindearbeit: Reinhart & Wasser, Berlin
Printed in Germany
Abgabe gegen Schutzgebühr
ISBN: 3-88555-461-5

Vorwort

Der europäische Integrationsprozeß stellt neue Anforderungen an die Berufsausbildung in den einzelnen Mitgliedstaaten. Zunehmend wichtiger wird vor allem die Kenntnis der Berufsbildungssysteme und Berufsbildungspolitiken der anderen Staaten der Europäischen Gemeinschaft. Dabei zeigt sich, daß die meisten Staaten vor ähnlichen Problemen stehen. Zu nennen sind hier die Herausforderungen der technisch-arbeitsorganisatorischen Entwicklung, der rasche Wandel von Berufsstrukturen und Qualifikationsanforderungen sowie die quantitativen und qualitativen Veränderungen in der Nachfrage nach Bildung.

Die Berufsbildungsforschung kann durch eine verstärkte internationale Kooperation wesentlich dazu beitragen, daß die Voraussetzung für eine europäische Annäherung auf dem Gebiet der Berufsbildung geschaffen werden. Auf bilateraler Ebene haben das Bundesinstitut für Berufsbildung in Berlin und Bonn und das Centrum Innovatie Beroepsonderwijs Bedrijfsleven in 's Hertogenbosch damit vor etwa zwei Jahren begonnen und in einem Kooperationsabkommen festgelegt. Ein Aspekt dieser Zusammenarbeit ist der gegenseitige Austausch von Wissenschaftlern beider Institute. Während sich im Herbst 1990 ein Wissenschaftler des BIBB am CIBB aufhielt, wird der Austausch im Herbst 1991 mit dem Besuch eines niederländischen Wissenschaftlers beim BIBB fortgesetzt.

Ermöglicht wurde der mehrwöchige Aufenthalt des Autors dieses Berichts in den Niederlanden durch das internationale Austauschprogramm der Carl Duisberg Gesellschaft in Köln, das aus Mitteln des Bundesministeriums für Bildung und Wissenschaft finanziert wird. Mit der gemeinsamen Veröffentlichung dieses Forschungsberichts dokumentieren beide Institute auch nach außen ihre zwischenzeitlich enge und fruchtbare Zusammenarbeit.

Berlin und 's Hertogenbosch, im Juni 1991

P. Wolters
stellv. Direktor des
Centrum Innovatie Beroeps-
onderwijs Bedrijfsleven

H. Schmidt
Generalsekretär des
Bundesinstituts für Berufsbildung

Inhalt

Einführung	7
1. Das System der beruflichen Bildung in den Niederlanden	10
1.1 Formaler Aufbau des Bildungssystems	10
1.2 Berufliche Erstausbildung auf dem Niveau der Sekundarstufe II	12
1.3 Weitere Merkmale des Berufsbildungs- und Allgemeinbildungssystems	15
1.4 Historischer Abriss zur Berufsbildung und Berufsbildungspolitik	17
2. Quantitative Entwicklungen und Strukturprobleme als Ausgangsbedingungen der Berufsbildungsreform	21
2.1 Ökonomische und soziale Entwicklungen und Anforderungen an die Rolle des Staates in der Berufsbildung	21
2.2 Probleme der Sicherstellung eines quantitativ ausreichenden Fachkräfteangebots	22
2.3 Probleme der Sicherstellung eines qualitativ ausreichenden Fachkräfteangebots	26
2.4 Effizienz- und Finanzierungsprobleme des Berufsausbildungssystems	29
3. Aktuelle Diskussion und Vorstellungen der Regierung zur Reform der Berufsausbildung	31
3.1 Auslösebedingungen der gegenwärtigen Reformdebatte	31
3.2 Anhebung des allgemeinen und beruflichen Bildungsniveaus	32

3.3	Institutionelle Integration und Flexibilisierung von beruflichen Bildungsgängen	34
3.4	Flexibilisierung der Ausbildungsinhalte und Sicherung eines landesweiten Mindestniveaus	36
3.5	Vergrößerung der Autonomie und der betriebswirtschaftlichen Professionalität der Berufsschulen	39
3.6	Dualisierung der Ausbildungsgänge und Verbesserung der institutionellen Zusammenarbeit zwischen Berufsschule und Betrieb	40
3.7	Evaluation und Sicherung der Qualität der Berufsausbildung	42
3.8	Rolle der an der Berufsbildung Beteiligten und Finanzierung der Berufsausbildung	43
4.	Entwicklungslinien des Berufsausbildungssystems und mögliche Spannungsfelder	48
4.1	Präventiver Politikansatz und Durchsetzungschancen	48
4.2	Spannungsfelder hinsichtlich der Regulierung quantitativer und qualitativer Probleme des Berufsausbildungssystems	50
5.	Abschließende Bemerkungen aus der Sicht eines ausländischen Beobachters	54
6.	Liste der Gesprächspartner	58
7.	Literatur	61
8.	Schematische Darstellung des niederländischen Bildungssystems	64

Einführung

Berufsausbildung findet in den Niederlanden in unterschiedlichen und institutionell getrennten Ausbildungsgängen statt. Der größere Teil der Jugendlichen wird in beruflichen Vollzeitschulen ausgebildet, unterbrochen durch eingeschobene Betriebspraktika. Ein kleinerer Teil wird in dualen Ausbildungsgängen des 'Lehrlingswesens' ausgebildet, die, was ihre organisatorische Gestaltung betrifft, mit denen des deutschen Berufsausbildungssystems in etwa vergleichbar sind. Gegenwärtig gibt es in den Niederlanden eine intensive Debatte um die Reform der Berufsausbildung. Dabei geht es neben einer besseren Anpassung an quantitative und qualitative Herausforderungen der Arbeitswelt auch um eine institutionelle Reform des Berufsausbildungssystems. Stichworte in diesem Zusammenhang sind unter anderem: Einschränkung der Verantwortlichkeiten und der Regelungsaktivitäten des Staates ('Steuerung auf Abstand'), größere Autonomie und betriebswirtschaftliche Professionalität der Berufsschulen, Dualisierung der schulischen Ausbildungsgänge durch Verstärkung der Praxiskomponente sowie besserer Anschluß von Berufsausbildung und Arbeitsmarkt.

Die niederländischen Vorstellungen und Reformbestrebungen können aus deutscher Sicht deswegen interessant sein, weil das niederländische Berufsausbildungssystem - trotz seiner institutionellen Unterschiede zum deutschen System - vor ähnlichen gesellschaftlichen Herausforderungen steht. Zu nennen sind hier die Auswirkungen der demographischen Entwicklung, die Anforderungen des ökonomischen und sozialen Wandels, die im Vergleich zur Berufsausbildung steigende Attraktivität weiterführender allgemeiner Bildungsgänge sowie das Problem der Hinführung möglichst aller Jugendlichen oder junger Erwachsener zu einer beruflichen Erstqualifikation.

Während man auf niederländischer Seite in der Regel recht gut über das deutsche Berufsausbildungssystem informiert ist, kann man dies umgekehrt

nicht gerade behaupten. Dies ist insofern bedauerlich, weil im Hinblick auf die zukünftigen ökonomischen und sozialen Herausforderungen an die Berufsausbildung in beiden Ländern teilweise in ähnliche Richtung zielende Lösungen gesucht werden. Soweit es den jeweils dominierenden Typ von Berufsausbildung in den beiden Ländern betrifft, ist der Ausgangspunkt verschieden. Während in bezug auf das Verhältnis von Theorie und Praxis in der berufsschulischen Ausbildung in den Niederlanden eine Verstärkung der Praxiskomponente angestrebt wird, ist in der Bundesrepublik Deutschland eine Ausweitung der Theoriekomponente durch verstärkte berufsschulische und/oder überbetriebliche Ausbildung in der Diskussion. Besonderes Interesse aus deutscher Sicht verdienen daher auch die niederländischen Vorstellungen und Ideen zur Verbesserung der Anpassungsflexibilität der berufsschulischen Ausbildung, ein Thema, das in der deutschen Diskussion wieder an Aktualität gewonnen hat. Darüber hinaus scheint es auch im Hinblick auf 'Europa 1992' generell notwendig, sich über die Berufsbildungspolitik in unseren Nachbarländern und deren Hintergründe zu informieren.

Die Veröffentlichung entstand im Rahmen eines dreimonatigen Aufenthaltes des Autors in den Niederlanden. Sie basiert zum einen auf der Auswertung der einschlägigen Literatur, von Presseveröffentlichungen sowie von sonstigen Dokumenten und Statistiken. Zum anderen beruht sie auf Gesprächen mit Experten aus Wissenschaft, Ministerien, Wirtschaft und Gewerkschaften. An dieser Stelle danke ich allen meinen Gesprächspartnern für ihre kooperative und tatkräftige Unterstützung, insbesondere auch den Kollegen im Centrum Innovatie Beroepsonderwijs Bedrijfsleven (CIBB). Darüber hinaus danke ich den Kollegen Peter van den Dool, Ben Hövels, Jeroen Onstenk und Karel Visser für ihre konstruktiven Anmerkungen zur Überarbeitung des Manuskripts. Selbstverständlich liegt jedoch die Verantwortung für alle im Bericht enthaltenen Feststellungen und Bemerkungen beim Autor.

In Kapitel 1 werden die Struktur sowie zentrale Merkmale des niederländischen Bildungs- und Berufsbildungssystems dargestellt und in einem kurzen historischen Abriß wichtige Entwicklungen nachgezeichnet.

In Kapitel 2 werden quantitative und qualitative Herausforderungen an das Berufsausbildungssystem sowie dessen relevante Strukturprobleme aufgezeigt.

In Kapitel 3 werden zentrale Aspekte der im Herbst 1990 geführten und derzeit noch nicht abgeschlossenen Reformdebatte dargestellt.

In Kapitel 4 werden sich abzeichnende Entwicklungstendenzen der niederländischen Berufsbildungspolitik herausgearbeitet sowie mögliche Spannungsfelder und Folgeprobleme diskutiert.

Im abschließenden Kapitel 5 werden einige Aspekte aufgezeigt, die dem Autor als ausländischen Beobachter der niederländischen Reformdiskussion besonders auffielen.

1. Das System der beruflichen Bildung in den Niederlanden

1.1 Formaler Aufbau des Bildungssystems

Im niederländischen Bildungssystem lassen sich fünf Stufen unterscheiden¹

- Der Basisunterricht für Schüler von vier bis zwölf Jahren (basisonderwijs), acht aneinander anschließende Schuljahre;
- der Sonderunterricht für körperlich und geistig behinderte Kinder von ca. vier bis acht Jahren (speciaal en voortgezet speciaal onderwijs);
- der Sekundarunterricht (voortgezet onderwijs) für Jugendliche von 12 bis ca. 18 Jahre mit allgemeinen und beruflichen Zweigen;
- der Tertiärunterricht (hoger onderwijs) mit einem berufsbildenden und einem wissenschaftlichen Zweig;
- Erwachsenenbildung (volwasseneneducatie) mit vier Zweigen: Grundbildung (basiseducatie), weiterführende allgemeine Erwachsenenbildung (voortgezet algemeen volwassenenonderwijs), berufliche Bildung (beroepseducatie), universitäre Ausbildungsgänge (open universiteit).

Innerhalb des Sekundarunterrichts lassen sich als zwei Haupttypen unterscheiden: allgemeine Bildungsgänge und berufliche Bildungsgänge. Die *allgemeinen* Bildungsgänge gliedern sich in:

- berufsbildender Sekundarunterricht der Grundstufe (lager beroepsonderwijs, LBO), vier Jahre Dauer mit vier Abschlusniveaus²; der Abschluß der Niveaustufen C und D berechtigt zum Zugang von beruflichen Bildungsgängen der Sekundarstufe II;

¹ Einen Überblick über das niederländische Bildungssystem geben MINISTERIE VAN ONDERWIJS EN WETENSCHAPPEN (1988) sowie VAN LIESHOUT e.a. (1989), vgl. Abbildung S. 64

² Obwohl der Name einen beruflichen Bildungsgang suggeriert, ist dies heute kaum noch der Fall. Vielmehr werden in den ersten zwei Jahren nur allgemeine Fächer unterrichtet, in den letzten zwei Jahren ist der Unterricht stärker auf einen Beruf ausgerichtet, die allgemeinen Fächer bleiben jedoch im Lehrangebot (VISSER 1990, S. 8).

- allgemeinbildender Sekundarunterricht der Mittelstufe (middelbaar algemeen voortgezet onderwijs, MAVO), vier Jahre Dauer, ebenfalls mit vier Abschlußniveaus; der Abschluß der Niveaustufen C und D berechtigt zum Zugang von beruflichen Bildungsgängen der Sekundarstufe II;
- allgemeinbildender Sekundarunterricht der Oberstufe (hoger algemeen voortgezet onderwijs, HAVO), fünf Jahre; der Abschluß berechtigt zum Zugang von beruflichen Bildungsgängen des Tertiärbereichs (Fachhochschulen);
- vorwissenschaftlicher Unterricht (voorbereidend wetenschappelijk onderwijs, VWO); der Abschluß berechtigt zum Zugang von wissenschaftlichen Bildungsgängen des Tertiärbereichs (Universitäten).

In den neunziger Jahren sollen diese vier verschiedenen Formen des allgemeinbildenden Sekundarunterrichts neu strukturiert werden. Nach diesen Plänen ist für die ersten drei Jahre (Jugendliche von 12 bis 15 Jahren) eine integrierte Grundbildung (basisvorming) vorgesehen. Anschließend soll gewählt werden können zwischen einem weiterführenden allgemeinen Unterricht und einem beruflichen bzw. berufsvorbereitenden Unterricht.

Der zweite Haupttyp des Sekundarunterrichts, der die *beruflichen* Bildungsgänge umfaßt, schließt an die beiden zuerst genannten Bildungsgänge (LBO, MAVO) an. Zu unterscheiden sind:

- der berufsbildende Sekundarunterricht der Oberstufe (middelbaar beroepsonderwijs, MBO),
- die Lehrlingsausbildung (leerlingwezen, LLW, und beroepsbegeleidend onderwijs, BBO).

Im folgenden konzentrieren wir uns auf diese beiden beruflichen Bildungsgänge, die die Funktion haben, einerseits für die niederländische Wirtschaft Arbeitskräfte auf verschiedenen Qualifikationsstufen heranzubilden, andererseits die Qualifikationsvoraussetzungen zum Übergang in tertiäre Bildungsgänge zu vermitteln.

1.2 Berufliche Erstausbildung auf dem Niveau der Sekundarstufe II

Der berufsbildende Sekundarunterricht der Oberstufe (MBO) ist in den Niederlanden der zahlenmäßig bedeutendste Weg für eine Berufsausbildung. Jugendliche besuchen eine (Vollzeit-)Berufsschule, wobei im Verlauf der Ausbildung mehrere betriebliche Praxisphasen (stages) eingeschoben werden. Diese Praxisphasen sollen möglichst in verschiedenen Betrieben absolviert werden. Die Ausbildungsgänge sind neuerdings nach vier Sektoren gegliedert und innerhalb dieser Sektoren nach Ausbildungsberufen. Die Sektoren sind:

- Technik und naturwissenschaftliche Berufe,
- Dienstleistungen und Gesundheitspflege (Ausbildungen im sozialen Bereich und in der Krankenpflege),
- Wirtschaft und Verwaltung (Ausbildungen für das Hotel- und Gaststättengewerbe, Wirtschafts- und Verwaltungsunterricht sowie kaufmännischer Unterricht),
- anderer wirtschaftlicher Unterricht (Landwirtschaft und Gartenbau, Lebensmitteltechnologie, Forstwirtschaft und Kulturtechnik).

Die Ausbildungsgänge sind jedoch unterschiedlich lang, nämlich zwei Jahre, drei Jahre oder vier Jahre. Die zweijährigen Varianten sind unmittelbar auf die Ausübung eines Berufs gerichtet und stehen von daher eigentlich der Ausbildung, wie sie innerhalb des Lehrlingswesens üblich ist, näher. Sie sind aus dem 1979 eingerichteten KMBO entstanden, das die Funktion hatte, Jugendlichen, die weder die Eingangsqualifikation für die langen Varianten des MBO hatten noch einen Ausbildungsplatz innerhalb des Lehrlingswesens fanden, eine Berufsausbildung zu ermöglichen. Die dreijährigen Ausbildungsgänge dominieren in den Sektoren 'Wirtschaft und Verwaltung' sowie 'Dienstleistungen und Gesundheitspflege'. In technischen und naturwissenschaftlichen Berufen werden hingegen vierjährige Berufsausbildungen angeboten. Im Schuljahr 1988/1989 besuchten rund 300.000 Jugendliche den berufsbildenden Sekundarunterricht in Vollzeitform, davon der überwiegende Teil die langen Varianten.

Die Lehrlingsausbildung als zweiter Haupttyp beruflicher Erstausbildung auf Sekundarstufe II-Niveau hat in den achtziger Jahren erheblich an Bedeutung gewonnen. 1990 wurden etwa 130.000 Jugendliche in diesem Ausbildungsgang ausgebildet. Die Auszubildenden besuchen ein oder zwei Tage in der Woche die Berufsschule und erhalten dort einen fachtheoretischen Unterricht. Der fachpraktische Teil der Ausbildung erfolgt im Betrieb, mit dem die Auszubildenden auch einen Ausbildungsvertrag abschließen. Eine Ausbildung in (außerbetrieblichen) Lehrwerkstätten kann die betriebliche Ausbildung ergänzen oder ersetzen. Ausgebildet wird für ca. 400 Berufe. Die Ausbildung dauert in der Regel zwei Jahre. Daran kann sich eine weiterführende Ausbildung von ein bis zwei Jahren anschließen und daran nochmals eine einjährige Ausbildung. Je nach Dauer der jeweiligen Lehrlingsausbildung kann die Berufsqualifikation einer angehenden Fachkraft, einer selbständigen Fachkraft mit teilweise spezialisierter Ausbildung oder die Berufsqualifikation für eine Tätigkeit auf Kaderniveau (Meister, selbständiger Unternehmer) oder für sehr spezielle Berufe erworben werden.

Berufliche Erstausbildung auf dem Niveau der Sekundarstufe II kann in den Niederlanden also auf zwei organisatorisch unterschiedlichen Wegen erfolgen. Diesen organisatorischen Unterschieden entsprechen auch Unterschiede in den Inhalten und in den gesetzlichen Zuständigkeiten und Regelungen. Die inhaltlichen Unterschiede lassen sich am Verhältnis von Theorie und Praxis verdeutlichen. In der vollzeitschulischen Berufsausbildung (MBO), zumindest in seiner langen Form, werden mehr allgemeinbildende Inhalte vermittelt.³ Damit geht einher, daß die Berufsausbildung hier auch theoretischer ausgerichtet ist und sich auch auf ein ganzes Berufsfeld bezieht. Sie ist insgesamt - zumindest was ihre Intention betrifft - traditionell mehr auf mittlere Kaderfunktionen gerichtet. Die Berufsausbildung innerhalb des Lehrlingswesens bezieht sich hingegen stärker auf das Niveau der angehenden Fachkraft bzw. auf Berufe auf ausführendem Niveau. Daher steht mehr die Vermittlung praktischer Kenntnisse und Fertigkeiten im Vordergrund. Sie ist aufgrund ihrer Ausrichtung auf einzelne Berufe viel stärker ausdifferenziert.

³ Dabei ist allerdings zu beachten, daß - etwa im Gegensatz zur Bundesrepublik Deutschland - Allgemeinbildung weniger normativ (im kritisch-emanzipatorischen Sinn) als eher pragmatisch verstanden wird. (KRAAYVANGER/VAN ONNA 1988, S. 80)

Im Hinblick auf die gesetzlichen Zuständigkeiten und Regelungen sind die folgenden Unterschiede von Bedeutung: Für die vollzeitschulische Berufsausbildung (MBO) sind die Schulen gesetzlich verantwortlich. Organisatorische Regelungen sowie die Finanzierung, die Aufsicht und die Festlegung der Prüfungsanforderungen und -verfahren erfolgen zentral durch den Staat. Unterstützt wird er dabei durch externe Beiräte, Beratungsorgane und lokale Institutionen. Kennzeichnend für dieses sogenannte Unterrichtsfeld (*onderwijsveld*) war bislang, daß vor allem Vertreter der Schulverwaltungen, der Lehrer- und Elternorganisationen daran beteiligt waren. Erst in jüngerer Zeit sind auch die Sozialparteien in den verschiedenen Gremien vertreten. Wichtigstes Beratungsgremium für den berufsbildenden Sekundarunterricht ist das *Overleg Orgaan Voortgezet Onderwijs* (OOVO), innerhalb dessen wiederum die verschiedensten Arbeitsgruppen organisiert sind. Für die Reform der institutionellen Struktur der Berufsschulen war bislang eine Steuerungsgruppe, die sogenannte *SVM-procescoördinatie* zuständig. Für die Erstellung von Rahmenlehrplänen sind nach Branchen organisierte Beratungsorgane (BOOB) verantwortlich. 1989 gab es neunzehn dieser Beratungsorgane.

Innerhalb des Lehrlingswesens sind die (Teilzeit-)Berufsschulen für den berufsbegleitenden Unterricht sowie die Ausbildungsbetriebe verantwortlich, wobei deren jeweilige Aufgaben in zwei unterschiedlichen Gesetzen geregelt werden. Unterstützt wird der Staat bei seinen Regelungsaufgaben durch landesweite Beratungsgremien (*landelijke organe*), die nach 32 Branchen aufgliedert sind. In diesen landesweiten Beratungsgremien sowie in regionalen Institutionen für das Lehrlingswesen sind die Sozialparteien vertreten und haben dort starken Einfluß. Dies gilt auch für das zentrale Beratungsgremium für das Lehrlingswesen, das *Centraal Orgaan van de landelijke Opleidingsorgane* (COLO). Die Forschungs- und Entwicklungstätigkeit für das Lehrlingswesen erfolgt durch das *Centrum Innovatie Beroepsonderwijs Bedrijfsleven* (CIBB). Allerdings ist auch die Tendenz zu beobachten, daß große landesweite Beratungsorgane sich zu branchenorientierten Entwicklungsinstituten herausbilden.

Neben den beruflichen Vollzeitausbildungen (MBO, KMBO) und dem Lehrlingswesen der Sekundarstufe II gibt es jeweils auch Teilzeitausbildungsgän-

ge für arbeitende Jugendliche oder Erwachsene. Weiter gibt es eine Vielzahl von berufsbildenden Maßnahmen der Arbeitsverwaltung, die teilweise in Berufsschulen, in besonderen Ausbildungseinrichtungen einzelner Branchen oder Regionen oder in Betrieben durchgeführt werden und auf bestimmte Zielgruppen gerichtet sind.

1.3 Weitere Merkmale des Berufsbildungs- und Allgemeinbildungssystems

Neben diesen organisatorisch, inhaltlich und gesetzlich unterschiedlichen Formen beruflicher Bildung der Sekundarstufe II sind noch folgende typische Merkmale des niederländischen Berufsbildungssystems bzw. auch des Allgemeinbildungssystems zu nennen:

- aufgrund der grundgesetzlich festgelegten Unterrichtsfreiheit gibt es eine große Verschiedenartigkeit von allgemeinen und beruflichen Schulen mit traditionell weltanschaulichen, gesellschaftlichen und pädagogischen Auffassungen (öffentliche Schulen und besondere Schulen, darunter römisch-katholische, protestantisch-christliche sowie allgemein-besondere Schulen)⁴;
- gesetzliche Gleichstellung aller Schulen und deren Finanzierung durch den Staat;
- Schulpflicht vom 4. bis zum 16. Lebensjahr;
- eine große Anzahl von Institutionen bzw. Gremien mit Mitspracherechten, teilweise nach den drei 'Säulen' der niederländischen Gesellschaft (römisch-katholisch, protestantisch-christlich und bürgerlich-sozial) organisiert;
- traditionell starker Einfluß der Dachorganisationen (koepels) der Schulverwaltungs-, Lehrer- und Elternverbände, die jeweils nach den drei Säulen

⁴ DRONKERS weist allerdings darauf hin, daß die Mehrheit der besonderen Schulen mit Allgemein- oder Berufsbildung heute keinen wahrnehmbaren religiösen oder besonderen weltanschaulichen Charakter mehr haben, ebensowenig wie deren Lehrer oder Schüler (DRONKERS 1990, S. 19).

organisiert sind; erst in den achtziger Jahren zunehmender Einfluß der Sozialparteien auf die berufsschulischen Bildungsgänge;⁵

- Beteiligung des Staates an den Ausbildungskosten für Schüler bis 18 Jahre in Abhängigkeit vom Einkommen der Eltern; danach erhalten Schüler und Studenten ein Grundstipendium, darüber hinaus ein Stipendium, das teilweise vom Einkommen der Eltern, aber abhängig von der Wohnsituation ist; schließlich haben sie das Recht auf ein ergänzendes, verzinsliches Stipendium, das ganz oder teilweise nach Abschluß der Ausbildung zurückgezahlt werden muß;
- seit einigen Jahren Erhebung von Unterrichts-, Kurs- oder Kolleggeld für weiterführende Bildungsgänge der Sekundarstufe, für die verschiedenen Formen von Teilzeitausbildung sowie für Ausbildungen im Tertiärbereich.

Insgesamt läßt sich festhalten, daß das niederländische Berufsbildungssystem sich zwar als ein vom Allgemeinbildungssystem selbständiges und unterscheidbares System herausgebildet hat, es jedoch eine bis in jüngste Zeit bestehende, bedeutende inhaltliche, institutionelle und organisatorische Binnendifferenzierung aufweist. Diese spezifische Ausprägung im Spannungsverhältnis von Einheitlichkeit und Verschiedenheit wird mit verschiedenen Entwicklungen in der niederländischen Gesellschaft in Zusammenhang gebracht (KRAAYVANGER/VAN ONNA 1988, S. 80). Genannt werden in diesem Zusammenhang die tradierten sozial-kulturellen Vorstellungen über Berufs- bzw. Allgemeinbildung, die sich in den Niederlanden historisch in einem Übergewicht der Allgemeinbildung manifestierten. Weiter wird auf die zeitlich relativ spät einsetzende Industrialisierung der niederländischen Wirtschaft und deren zyklische Entwicklung verwiesen. Hinzu kommen die finanzielle Zurückhaltung der Betriebe im Hinblick auf die Tätigkeit von Ausbildungsinvestitionen sowie die Meinung und/oder Erfahrung relevanter gesellschaftlicher Gruppen, daß Schulabsolventen auch ohne spezielle Fachbildung in der Wirtschaft tätig werden können. Im folgenden werden diese Entwicklungen, die auch heute noch in relevanter Weise die Berufsbildungspolitik und Reformdiskussion in den Niederlanden prägen, in einem kurzen historischen Abriß nachgezeichnet.

⁵

Im Lehrlingswesen haben allerdings die Sozialpartner traditionell starken Einfluß (VAN DIJK e.a. 1987, S. 24 f.).

1.4 Historischer Abriß zur Berufsbildung und Berufsbildungspolitik

Um das niederländische Berufsbildungssystem in seiner heutigen Form zu verstehen, werden einige historische Entwicklungen in folgenden Spannungsfeldern aufgezeigt: im Verhältnis von Theorie und Praxis, im Verhältnis von Staat und Privatwirtschaft sowie in dem Bemühen, einen inneren Zusammenhang im Bildungssystem herzustellen.⁶ Diese Spannungen finden ihren Niederschlag in der jeweiligen Gesetzgebung sowie in der wechselnden gesellschaftlichen Attraktivität und Relevanz der Berufsbildung.

Mit dem Verschwinden der Zünfte gegen Ende des 18. Jahrhunderts gab es in den Niederlanden auch keine Fachausbildung mehr. Erst gegen Mitte des 19. Jahrhunderts, als sich die Niederlanden von einer vorwiegend agrarisch-handwerklichen Ökonomie und Handelsgemeinschaft in Richtung auf eine mehr industrielle Gesellschaft zu wandeln begannen, machte sich ein Mangel an Fachkräften bemerkbar. In dieser Übergangsphase entstand eine relativ bescheidene Form von Berufsschulunterricht in Form sogenannter Bürgerschulen als Tagesschulen und vor allem als Abendschulen. Der dort gegebene Fachunterricht, der 1863 gesetzlich geregelt wurde, beschränkte sich jedoch vorwiegend auf theoretische Fächer. Für den eigentlichen berufsbezogenen Unterricht sollten die Betriebe zuständig sein. Berufliche Bildung wurde nicht als staatliche Aufgabe betrachtet. Vielmehr suchte man eine Beeinflussung des schulischen Fachunterrichts durch die Wirtschaft zu verhindern. Damit sahen sich Betriebe in dieser zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts gezwungen, Betriebsausbildungen einzurichten, in denen Lehrlinge sowohl praktisch als auch theoretisch auf industrielle Arbeitsverrichtungen vorbereitet wurden.

Mit der wachsenden Industrialisierung seit der Jahrhundertwende wurde die Bedeutung beruflicher Bildung in quantitativer und qualitativer Hinsicht größer. Dies veranlaßte den Staat schließlich, eine Regelung der Berufsbildung aktiver zu betreiben. Mit dem Gesetz von 1919 über den gewerblichen

⁶ Vgl. zum folgenden DODDE 1988, VAN DEN DOOL 1990, KRAAYVANGER/VAN ONNA 1988, DE VRIES 1988, Kap. 5.

Unterricht erhielten die Betriebsschulen einen rechtlichen Status, jedoch blieb deren Zahl letztlich - auch aus Mangel an Lehrlingen - beschränkt. Im Hinblick auf die schulische Berufs- bzw. Fachbildung wurde - im Vergleich zur Zeit davor - durch das Gesetz von 1919 etwas mehr Übersichtlichkeit geschaffen. Dies führte zum einen zu einer Verfestigung der institutionellen Differenzierung vor allem des gewerblichen Unterrichts auf drei Niveaus. Zum anderen blieb aber als Grundorientierung, daß die Fachbildung in die Allgemeinbildung eingebettet bleiben sollte. Während in den zwanziger Jahren die Teilnehmerzahlen am Berufsschulunterricht am stärksten zunahmen, sank in den dreißiger Jahren aufgrund der ökonomischen Krise das Interesse an diesen Ausbildungsgängen. Durch Senkung der Ausbildungsdauer von drei auf zwei Jahre und Veränderung der Lehrinhalte in Richtung auf mehr instrumentell-ausführende Fähigkeiten bzw. Funktionen konnten auch mehr Kinder aus unteren gesellschaftlichen Schichten die Berufsschule besuchen.

Erst mit dem Wiederaufbau nach dem zweiten Weltkrieg und dem Ausbau der Berufsausbildung wurde in den fünfziger Jahren deren gesellschaftliche Bedeutung wieder größer. Ab dieser Zeit begann der Staat, Ansätze einer konstruktiven Bildungspolitik zu entwickeln (KRAAYVANGER/VAN ONNA 1988, S. 77). In den Gewerbeschulen wurde anstelle der zwischenzeitlich eingeführten engen Fachausbildung wieder eine breite Berufsausbildung mit einer stärker theoretischen Ausrichtung vermittelt. Als separate Initiative wurde das Lehrlingswesen, das bislang nur in der Druckindustrie stark vertreten war, ausgebaut. In ihm wurde - im Vergleich zur Berufsschule - eine stärker praxisausgerichtete Fachausbildung vermittelt. Der (Vollzeit-)Berufsschulunterricht der Unter- und Mittelstufe wurde 1963 in das Gesetz über den weiterführenden Unterricht aufgenommen. Mit diesem Gesetz wurde die bisherige Zersplitterung des Berufsschulunterrichts aufgehoben und stattdessen für jedes Berufsfeld eine Unter-, Mittel- und Oberstufe eingeführt. 1966 kam das Gesetz über das Lehrlingswesen zustande. In ihm wurde geregelt, daß die Praxiskomponente der Berufsausbildung von den Betrieben getragen wurde, die eher theoretischen Inhalte hingegen von der (Teilzeit-)Berufsschule.

Berufliche Bildung in Vollzeitschulen und im Lehrlingswesen haben sich zwischen den fünfziger und sechziger Jahren als zwei eigenständige, voneinan-

der unabhängige Berufsbildungsgänge entwickelt, wobei jedoch die schulische Berufsausbildung quantitativ ihr Übergewicht behielt. In den siebziger Jahren wurde von der damaligen sozialdemokratischen Regierung eine gründliche Modernisierung der gesamten Sekundarstufe angestrebt mit dem Ziel, die Chancengleichheit durch Verbesserung der Durchlässigkeit der verschiedenen Bildungsstufen zu erhöhen. Gleichzeitig war auch inhaltlich eine stärkere Ausrichtung von Bildung an den individuellen Entwicklungsmöglichkeiten der Schüler und Jugendlichen angestrebt. Diese Bemühungen um eine Reform der Sekundarstufe scheiterten. Vielmehr gewannen Anfang der achtziger Jahre, auch als Ausdruck der damals krisenhaften Entwicklung der niederländischen Wirtschaft, Vorstellungen die Oberhand, Bildung und Ausbildung stärker auf die unmittelbaren Bedürfnisse des Arbeitsmarktes auszurichten.

Die Vorstellungen in Richtung auf eine stärkere Marktorientierung der Berufsbildung wurden 1983 im Rahmen des 'Open Overleg Wagner' entwickelt, wobei die Wirtschaft einen bedeutenden Einfluß hatte. Das Ergebnis dieser Diskussionen und Entwicklungen war: Der Staat hielt sich in der Berufsbildungspolitik stärker zurück. Ursprüngliche staatliche Aufgaben wurden stärker von kooperativ agierenden Organisationen übernommen, wobei die Sozialparteien, die bislang nur im Lehrlingswesen traditionell großen Einfluß hatten, diesen auch auf die (vollzeit-)schulische Berufsausbildung ausdehnen konnten (vgl. dazu VAN DIJK e.a. 1987). Danach hatten also Staat, Sozialparteien und das Unterrichtsfeld eine gemeinsame Verantwortung für die Berufsausbildung, was für die Sozialparteien unter anderem auch die Verantwortlichkeit für die Bereitstellung eines quantitativ und qualitativ ausreichenden Ausbildungsplatzangebots bedeutete. Das Verhältnis von Bildung und Arbeitsmarkt wurde hingegen nicht neu strukturiert, vielmehr suchte man im Rahmen der gewachsenen Strukturen den Transfer von Kenntnissen und Qualifikationen in Richtung auf Markterfordernisse zu optimieren (KRAAYVANGER/VAN ONNA 1988, S. 78). Eine größere Einheitlichkeit des Berufsbildungssystems wurde damit nicht realisiert. Vorstellungen in Richtung auf eine zweiphasige Berufsausbildung (erste Phase unter schulischer Verantwortung, zweite Phase unter betrieblicher Verantwortung) wurden aus finanziellen und aus pädagogischen Gründen nicht umgesetzt (VAN DEN DOOL 1988, S. 10).

Erst in jüngster Zeit ist die berufsbildungspolitische Diskussion in den Niederlanden wieder aufgeflammt. Anlaß ist der 1990 veröffentlichte Bericht der sogenannten RAUWENHOFF-Kommission, der - in der Tradition der Markt-orientierung - weitreichende Vorschläge zur Veränderung der schulischen und beruflichen Berufsausbildung sowie der Regulierungsmechanismen des Berufsbildungssystems zum Thema hat (RAUWENHOFF-COMMISSIE 1990). Auf der Grundlage dieses Berichts entwickelte der sozialdemokratische Minister für Bildung und Wissenschaft die Kabinettsvorstellungen zur Reform der niederländischen Berufsbildung (KABINETSREACTIE 1990). Bevor auf diese Vorstellungen, die eine neue Phase der Berufsbildungspolitik in den Niederlanden einzuleiten versprechen, ausführlich eingegangen wird⁷, werden zunächst eine Reihe relevanter quantitativer Entwicklungen und Strukturprobleme dargestellt, die als Ausgangsbedingungen der gegenwärtigen Reformdebatte anzusehen sind.

⁷ Vgl. dazu Kapitel 3

2 Quantitative Entwicklungen und Strukturprobleme als Ausgangsbedingungen der Berufsbildungsreform

2.1 Ökonomische und soziale Entwicklungen und Anforderungen an die Rolle des Staates in der Berufsbildung

In den Niederlanden sind ähnliche ökonomische und soziale Entwicklungen zu beobachten wie auch in anderen westlichen Industriegesellschaften. Genannt werden in diesem Zusammenhang die zunehmende Individualisierung der Gesellschaft und die schnelle Veränderung und Unsicherheit der Lebenssituation für den einzelnen. Die zunehmende Informationsintensität stellt neue Anforderungen an zu erwerbende Kenntnisse und soziale Fähigkeiten. Auf betrieblicher Ebene wird verwiesen auf die zunehmende Marktkonkurrenz, die zu immer kürzeren Produktzyklen und zu stärker kundenorientierten Dienstleistungen führt. Die Folge ist eine ständige Anpassung der Produktionstechnologie und Betriebsorganisation an neue Anforderungen und damit eine Veränderung der Arbeitsplätze und Qualifikationsanforderungen. Veränderungen auf individueller und betrieblicher Ebene haben auch Bedeutung für die Rolle des Staates in der Berufsbildung. Erwartet wird, daß der Staat flexibler auf ökonomische und soziale Anforderungen reagiert, indem er zunehmend Verantwortung mit anderen gesellschaftlichen Akteuren teilt oder abgibt und weniger zentral als dezentral Eingriffe in den gesellschaftlichen Prozeß vornimmt (RAUWENHOFF-COMMISSIE 1990, S.80).

Im Zusammenhang mit diesen gesellschaftlichen Entwicklungen werden eine Reihe von Strukturproblemen im gegenwärtigen System der beruflichen Erstausbildung in den Niederlanden gesehen. Diese beziehen sich erstens auf quantitative Probleme der Sicherstellung eines ausreichenden Fachkräfteangebots für die neunziger Jahre. Sie beziehen sich zweitens auf die Sicherstellung einer ausreichenden Qualität des Fachkräfteangebots. Neben diesen Effektivitätsproblemen werden drittens Effizienz- und Finanzierungsprobleme im gegenwärtigen System der Berufsausbildung bzw. auch des Allgemeinbildungssystems gesehen.

2.2 Probleme der Sicherstellung eines quantitativ ausreichenden Fachkräfteangebots

Im Zusammenhang mit den gesellschaftlichen und betrieblichen Anforderungen wird ein wachsender *Bedarf an Arbeitskräften auf Fachkräfteniveau* diagnostiziert. Dieser globale Trend zeigt sich bereits heute an der starken Arbeitsmarktposition von Absolventen einer Berufsausbildung im MBO-Schulen und einer weiterführenden Ausbildung im Rahmen des Lehrlingswesens. Allerdings ist die Arbeitsmarktposition auch abhängig vom gewählten Beruf bzw. Berufsfeld (MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID 1989, S. 7f). Relativ stark ist sie u.a. für Absolventen mit Berufsausbildungen im Bereich Transport, Kommunikation und Verkehr, im Bereich technischer Berufe und im kaufmännischen bzw. kommerziellen Bereich. Bereits gegenwärtig wird ein Mangel an Fachkräften im Metallbereich beobachtet, der die Betriebe teilweise dazu zwingt, Aufträge nicht anzunehmen oder aber ausländische Arbeitskräfte anzuwerben (NRC vom 27.10.1990). Prognostiziert wird, daß sich bis zum Jahre 2000 ein stark defizitäres Arbeitsangebot im Bereich technischer Berufe ergeben wird.⁸

Die Probleme der Deckung des wachsenden Fachkräftebedarfs der niederländischen Wirtschaft werden mit exogenen und endogenen Entwicklungen des Berufs- bzw. Allgemeinbildungssystems in Zusammenhang gebracht. Bereits in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre sind die beruflichen Sekundarschulen der Grundstufe (LBO) und des allgemeinbildenden, weiterführenden Unterrichts (AVO), die zumeist teilweise eine Zulieferfunktion für das Berufsbildungssystem haben, mit einer *rückläufigen demographischen Entwicklung* konfrontiert (SCP 1990, S. 184 f.). Gegenwärtig sinkt die Zahl der 13 bis 17jährigen noch mit vier bis fünf Prozent pro Jahr. Erst 1993 wird mit einer Stabilisierung dieser Entwicklung auf etwa drei Viertel des Bestandes von 1986 gerechnet. Nachdem in den achtziger Jahren die Zahl der Jugendlichen, die in das Berufsbildungssystem einmündeten, stark gewachsen war, macht sich seit Ende der achtziger Jahre auch hier die rückläufige demographische Entwicklung bemerkbar. Fraglich ist, inwieweit durch eine Veränderung des

⁸ Für das Jahr 2000 wird ein Defizit von 60.000 Fachkräften im technischen Sektor prognostiziert. Demgegenüber steht ein Überschuß von 100.000 Arbeitskräften mit allgemeinbildenden Abschluß (SVM-PROCESCOÖRDINATIE 1990, S.11).

Berufswahlverhaltens diese Entwicklung kompensiert werden kann (SCP, S. 185). Zweifelhaft erscheint vor allem, ob Abgänger aus den Sekundarschulen der Grundstufe aufgrund ihres Qualifikationsniveaus den Anforderungen einer Berufsausbildung auf dem Niveau der Sekundarstufe II gewachsen sind.

Im Hinblick auf die Deckung des wachsenden Fachkräftebedarfs wird weiter auf gravierende *Effektivitätsprobleme des Berufsbildungssystems* verwiesen. Diese werden deutlich in den hohen Abbrecherquoten von 35 bis 40 Prozent in allen Varianten von Berufsausbildungsgängen, also den schulischen Berufsausbildungen in langer und kurzer Form sowie im Lehrlingswesen. Auch für die Teilzeit-Berufsausbildungsgänge werden ähnlich hohe Abbrecherquoten vermutet.⁹ Teilweise werden auch 'Umwege' von langen Berufsausbildungsgängen (MBO, vier Jahre) in kürzere Ausbildungswege (kurzes MBO, Lehrlingswesen der ersten Stufe, je zwei Jahre) beobachtet. Damit ergibt sich das Problem, daß zwar einerseits die Zahl der Abbrecher reduziert wird, andererseits aber auch das durchschnittliche Qualifikationsniveau der Ausgebildeten niedriger bleibt (SCP 1990, S. 211).

Weitere Probleme im Hinblick auf die Deckung des wachsenden Fachkräftebedarfs können aus der *steigenden Attraktivität höherer allgemeinbildender bzw. tertiärer Bildungsgänge* erwachsen. So hat sich die rückläufige demographische Entwicklung in den achtziger Jahren nicht negativ auf die Teilnehmerzahlen in diesen Bildungsgängen ausgewirkt (SCP 1990, S. 185). Innerhalb des allgemeinen weiterbildenden Schulunterrichts stieg der Anteil von Schülern, die eine vorwissenschaftliche Ausbildung absolvierten, von 25 auf 31 Prozent. Auch der Zustrom zu universitären Ausbildungsgängen hat in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre zugenommen und hat sich erst zu ihrem

⁹ Zwar ist die Chance für Ausbildungsabbrecher, eine Beschäftigung zu finden, kurzfristig nicht signifikant schlechter als für die Jugendlichen, die einen Berufsabschluß erreichen. Längerfristig gesehen haben die Abbrecher jedoch eine größere Chance, ihren Arbeitsplatz schneller zu verlieren, als die Jugendlichen mit Berufsabschlüssen. Der Entschluß, die Berufsausbildung vorzeitig zu verlassen, wirkt sich also längerfristig auf die Arbeitsmarkchancen dieser Jugendlichen aus (OSA-RAPPORT 1990, S. 75).

Ende stabilisiert. Auch die Zahl der Übergänger von Fachhochschulen in Universitätsausbildungsgänge hat zugenommen.¹⁰

Schließlich wird im Zusammenhang mit dem steigenden Fachkräftebedarf auf das Problem verwiesen, daß der *Anteil niedrig qualifizierter Jugendlicher seit Jahren zunimmt*. Dies macht sich bereits vor dem Eintritt in eine reguläre Berufsbildung bemerkbar. Zurückgeführt wird dies auf die mangelnde Effektivität des berufsbildenden Sekundarunterrichts der Grundstufe (LBO), des Sonderschulunterrichts und des allgemeinbildenden weiterführenden Schulunterrichts. Deutlich wird dies u.a. an der hohen Zahl von Schulabbrechern in diesen Ausbildungsgängen sowie am Wachstum der weiterführenden Sonderschulgänge. Die entsprechenden Abbrecherquoten betrugen 1986 für das LBO ca. 25 Prozent und für den Sonderschulunterricht 75 Prozent (MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID 1989, S. 11). Bei denjenigen Jugendlichen, die einen formalen Abschluß in diesen Schulformen erreichen, handelt es sich mehrheitlich um solche Niveaus, die kaum für eine Berufsbildung auf dem Niveau der Sekundarstufe II ausreichen (SCP 1990, S. 209). Bei den weiterführenden allgemeinen Bildungsgängen auf Sekundar-niveau erreichten 1986 ca. 36 Prozent der Schüler keinen Abschluß.

Das Problem zunehmend niedrig qualifizierter Jugendlicher läßt sich auch aus dem steigenden Jahrgangsanteil von Sonderschülern des weiterführenden Unterrichts ablesen. Es handelt sich hierbei u.a. um Kinder von Immigranten und Kinder aus Familien mit sozialen Problemen, die eine intensivere Be-

¹⁰ Im Zusammenhang mit dieser Entwicklung wird von einer Entwertung der Abschlußdiplome der jeweils niedrigeren Bildungsgänge gesprochen. DRONKERS führt diese Tendenz zu höherwertigen Bildungsabschlüssen weniger auf gestiegene Anforderungen der Wirtschaft oder Gesellschaft zurück. Vielmehr drückt sich hierin das Bestreben des einzelnen bzw. sozialer Schichten aus, ihre relative soziale Position in der Gesellschaft abzusichern. Daß eine solche Strategie durchaus angemessen ist, zeigt sich seiner Meinung nach aufgrund des Rekrutierungsverhaltens von Arbeitgebern. So wird von diesen unterstellt, daß Arbeitsplatzbewerber mit höheren Bildungsabschlüssen im Durchschnitt mehr Initiative, Verantwortung, Loyalität, Weiterbildungsfähigkeit und weitere Entwicklungsmöglichkeiten aufweisen, so daß sie bevorzugt eingestellt werden. Insgesamt führt diese Entwicklung nach Meinung von DRONKERS dazu, daß die niederländische Bevölkerung im Hinblick auf die gesellschaftlichen Qualifikationsanforderungen zu hoch ausgebildet ist (DRONKERS 1990, S. 17 ff.). Allerdings ist diese These nicht unumstritten. Zumindest ist in diesem Zusammenhang u.a. das innovative Potential des Produktionssystems von Bedeutung. Auch ist zu bedenken, daß die Arbeitsmarktposition der höher Ausgebildeten sehr unterschiedlich ist.

gleitung notwendig haben als die normalen allgemeinbildenden Schulen bieten können. An den genannten hohen Abbrecherquoten zeigt sich jedoch, daß die diesbezüglichen Bemühungen nur begrenzt zu einem für eine Berufsausbildung auf Sekundarstufe II notwendigen Abschluß führen.

Insgesamt haben die genannten quantitativen Entwicklungen im niederländischen Allgemeinbildungs- und Berufsbildungssystem zur Folge, daß der Arbeitsmarkt nicht allein mit einer sinkenden Zahl von Schulabgängern konfrontiert wird, sondern auch mit einem relativ hohen Anteil niedrig qualifizierter Jugendlicher (SCP 1990, S. 210). Nun ist es durchaus denkbar, daß diese Entwicklungen auf der Seite des Arbeitsangebots aufgefangen werden durch entsprechende Veränderungen in der Nachfrage nach Arbeit, also etwa durch Veränderungen der betrieblichen Arbeitsplatzstrukturen sowie der Personalpolitik. Solche Effekte werden in verschiedenen Untersuchungen nachgewiesen, auch wenn sie quantitativ insgesamt begrenzt bleiben (OSA-RAPPORT 1990, S. 85 ff.). Eine Strategie, die in diesem Zusammenhang beobachtet wird, ist die Veränderung der betrieblichen Arbeitsteilung, in deren Folge komplexe Arbeitsaufgaben für ausgebildete Fachkräfte reserviert werden, während andere Arbeitsaufgaben an das niedrigere Qualifikationsniveau der Ungelernten bzw. Abbrecher angepaßt werden. Eine weitere Strategie ist die betriebliche oder überbetriebliche Weiterbildung der Arbeitskräfte, wobei allerdings zweifelhaft ist, ob die Weiterbildungsteilnahme und der Weiterbildungserfolg von Arbeitskräften mit niedrigen Qualifikationsvoraussetzungen so hoch ist, um entsprechende Qualifikationsdefizite auszugleichen.¹¹ Zusammenfassend wird aus entsprechenden Untersuchungsergebnissen der Schluß gezogen, daß die Kluft zwischen unzureichendem Fachkräfteangebot und betrieblicher Arbeitsnachfrage durch entsprechende Anpassungsprozesse teilweise überbrückt werden kann, daß aber doch (neue) Lösungen auf der Seite des Ausbildungsangebots gesucht werden müssen (OSA-RAPPORT 1990, S. 87). In diesem Zusammenhang wird nicht allein auf die Notwendigkeit eines quantitativ ausreichenden Ausbildungsangebots, sondern auch auf Qualitätsprobleme der bestehenden Berufsausbildungsgänge verwiesen.

¹¹ Die betriebliche bzw. überbetriebliche Weiterbildung von Arbeitenden hat in den letzten Jahren eine verstärkte Bedeutung bekommen (HÖVELS 1991) und soll in Zukunft tariflich verankert werden.

2.3 Probleme der Sicherstellung eines qualitativ ausreichenden Fachkräfteangebots

Es ist z.Z. nicht einfach, einen Eindruck in die Qualität der Berufsausbildung in den Niederlanden zu erhalten. Abgesehen davon, daß die Definition und die Messung der Ausbildungsqualität allein schon schwierig ist (vgl. dazu FRIETMANN 1990, S. 69 ff.), sind in den Niederlanden in den letzten Jahren eine Reihe von Veränderungen in den quantitativ bedeutsamsten Berufsausbildungsgängen in Gang gekommen, über deren Auswirkungen noch zu wenig bekannt ist. Dazu gehören z.B. die regionale Zusammenlegung und Konzentration von Berufsschulen unterschiedlicher Fachrichtungen und unterschiedlicher Niveaus. Weiter sind in diesem Zusammenhang die Einrichtung von branchenbezogenen Kommissionen von Bedeutung, die mit der Entwicklung von Berufsprofilen, Berufsausbildungsprofilen und globalen Lernzielen befaßt sind. Auch wurden für die einzelnen Branchen und Berufsfelder teils sehr unterschiedliche Lösungen gesucht, so daß es schwerfällt, eine globale Bestandsaufnahme vorzunehmen. Schließlich ist bei der Beurteilung der Ausbildungsqualität zu unterscheiden zwischen 'regulären' (schulischen) Berufsausbildungsgängen, Ausbildungsgängen intermediärer Organisationen und Betriebsausbildungen.

Angesichts der oben genannten, insgesamt sehr guten Arbeitsmarktchancen von Absolventen der MBO-Schulen und des Lehrlingswesens könnte man auch den Schluß ziehen, daß keine gewichtigen qualitativen Abstimmungsprobleme im Übergang von Ausbildung in eine Beschäftigung bestehen.¹² Offen bleibt dabei jedoch, inwieweit durch zusätzliche Anstrengungen der einstellenden Betriebe mögliche Qualitätsdefizite der Absolventen einer Berufsausbildung aufgefangen werden müssen oder können. So wird z.B. darauf hingewiesen, daß für Absolventen der relativ theoretisch ausgerichteten Vollzeitberufsschulen (MBO) betriebliche Rekrutierungsstrategien zunehmend mit Weiterbildungsstrategien zur Erlangung von Praxiserfahrungen

¹² Es fällt auf, daß von Regierungsseite Qualitätsprobleme der Berufsausbildung kritischer beurteilt werden als beispielsweise von internationalen Sachverständigen einer OECD-Kommission, die 1989 das niederländische Bildungssystem untersuchten (OESO-RAPPORTAGE 1990, S. 48f.).

kombiniert werden müssen (OSA-RAPPORT 1990, S. 82 f.), was dadurch insgesamt zu einer Verlängerung der effektiven Ausbildungszeit für den einzelnen Jugendlichen führt.

In der bildungspolitischen Diskussion wie auch von Regierungsseite werden vor allem folgende Probleme gesehen:

- die mangelnde Abstimmung der Berufsausbildungsgänge und -inhalte auf die Bedürfnisse und Lernvoraussetzungen unterschiedlicher Zielgruppen, vor allem auch auf sog. Problemgruppen (Jugendliche aus ethnischen Minderheiten sowie aus Elternhäusern mit schwierigen Sozialisationsbedingungen);
- die mangelnde Abstimmung der vor allem in den Berufsschulen vermittelten Ausbildungsinhalte mit den im Zusammenhang mit den neuen Technologien sich schnell verändernden Qualifikationsanforderungen der Wirtschaft und Gesellschaft.

Auch VAN LIESHOUT e.a. nennen eine Reihe von Qualitätsproblemen, die sich auf die Ausbildung in den (Vollzeit-)MBO-Schulen als quantitativ bedeutendste Richtung im niederländischen Berufsbildungssystem beziehen. Als Mangel wird vor allem die fehlende Flexibilität und der inhaltliche Rückstand dieser Ausbildungsgänge genannt (LIESHOUT e.a. 1990, S. 130), wobei dies vor allem für die technischen und naturwissenschaftlichen sowie für die ökonomisch-administrativen Richtungen gilt. Weiter wird in dieser Bestandsaufnahme auf die mangelhafte Ausstattung der Berufsschulen mit technischer Ausrichtung verwiesen, die der technischen Entwicklung hinterherlaufe.¹³ Ebenfalls werden Mängel in der quantitativen Ausstattung mit Lehrern sowie in deren Ausbildungsniveau gesehen. Teilweise wird auch beklagt, daß die Bemühungen der Berufsschulen zu wenig marktgerichtet seien, was u.a. damit zusammenhänge, daß die Lehrer über neuere marktwirtschaftliche, technische und arbeitsorganisatorische Entwicklungen nicht informiert seien. Mängel werden auch bei den für die Berufsschüler vorgeschriebenen Praktika gesehen. Diese Praktika hätten für die Betriebe häufig einen unverbindlichen

¹³ Nach neueren Berechnungen ist eine Investition von ca. 3 Mrd. Gulden notwendig, um die Ausstattung der Berufsschulen auf den neuesten technischen Stand zu bringen.

Charakter, was sich an deren undeutlicher Zielsetzung, ihrer mangelhaften Organisation und ihrer methodischen Gestaltung zeige. Durch die zwischenzeitlich vorgenommene Reduzierung der Zahl der MBO-Berufsschulen durch Zusammenlegung mehrerer Schulen einer Region erhofft man sich abgesehen von den Kostenersparnissen auch eine Verbesserung der Ausbildungsqualität. Gleichzeitig werden im Zusammenhang mit dieser Aktion aber auch neue und höhere Anforderungen an das Schulmanagement deutlich (OESO-RAPPORTAGE 1990, S. 96), wobei heute noch nicht erkennbar ist, ob die Schulleitungen diesen Anforderungen gerecht werden.

Insgesamt wird die unzureichende institutionelle Beziehung zwischen Berufsschulen und Arbeitswelt als zentrales Problem gesehen. Dafür werden als Gründe zum einen die gewachsenen Strukturen und Traditionen genannt. Vor allem die Berufsschulen sehen ihre Aufgabe traditionell eher in der allgemeinen und fachtheoretischen Bildung und weniger in der berufspraktischen Qualifizierung für bestimmte Funktionen in der Arbeitswelt. Umgekehrt sehen die Betriebe Berufsausbildung vor allem als staatliche Aufgabe an. Zum anderen werden aber auch Strukturprobleme des Berufsbildungssystems selbst, nämlich seine Finanzierung und seine Regulierungsmechanismen in diesem Zusammenhang deutlich.

2.4 Effizienz- und Finanzierungsprobleme des Berufsausbildungssystems

Eines der drängendsten Probleme nicht nur der Berufsbildungspolitik oder der allgemeinen Bildungspolitik, sondern der gesamten Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik ist der Zwang zu *Einsparungen in den öffentlichen Ausgaben*. Obwohl die jährlichen Finanzierungsdefizite des Staatshaushaltes seit Anfang der achtziger Jahre von ca. 10 Prozent auf etwa 5 Prozent im Jahre 1990 gesenkt werden konnten, gehören (im Vergleich zu anderen EG-Staaten) die Niederlande neben Italien und Griechenland zu den Ländern mit steigender Schuldenquote (NRC vom 18.9.1990).¹⁴ Knapp 23 Prozent des Staatshaushaltes (und damit der höchste Einzelposten) muß für Zinsen, Til-

¹⁴ Hierbei sind noch nicht die neueren Entwicklungen in der Bundesrepublik Deutschland berücksichtigt.

gungen und Kurspflege der Staatsanleihen aufgewendet werden. An zweiter Stelle stehen mit knapp 20 Prozent die Ausgaben für Soziales und an dritter Stelle mit knapp 15 Prozent die Ausgaben für Bildung und Wissenschaft. Alle restlichen Ausgabeposten bleiben unter 7 Prozent (Ausgaben für Verteidigung, Zuwendungen an die Provinzen und Gemeinden), meist aber weit darunter.

Der Zwang zu Einsparungen trifft das Berufsausbildungssystem um so mehr, als es größtenteils öffentlich finanziert wird. Dazu gehören die MBO-Schulen, die Teilzeitberufsschulen innerhalb des Lehrlingswesens, teilweise auch betriebliche und überbetriebliche Ausbildungen im Rahmen des Lehrlingswesens sowie die Vielzahl von Schulungsmaßnahmen für arbeitslose Jugendliche und Erwachsene. Daneben wird von der öffentlichen Hand auch die Infrastruktur zur Planung der Berufsausbildung getragen. Schließlich finanziert der Staat auch einen Teil der individuellen Ausbildungskosten von Jugendlichen, soweit sie das 18. Lebensjahr überschritten haben. Aufgrund der wachsenden Attraktivität weiterführender allgemeiner Bildungsgänge und damit längerer Bildungswege für den einzelnen, aber auch z. B. aufgrund des Modernitätsrückstandes der Berufsschulen im Vergleich zur technischen Entwicklung wird ceteris paribus mit einer Steigerung der Ausgaben für das gesamte Bildungswesen gerechnet.

Angesichts des Zwanges zu Einsparungen oder zumindest zur Begrenzung der öffentlichen Ausgaben werden die oben genannten Effektivitätsprobleme auch als *Effizienzprobleme* diskutiert. In diesem Zusammenhang wird als Eindruck genannt, daß zumindest in einigen Bereichen des Bildungssystems in den letzten Jahren mehr finanzielle Mittel eingesetzt wurden, um den gleichen oder sogar einen niedrigeren Ertrag zu erzielen (SCP 1990, S. 203). Allerdings wird im Rahmen der Diskussion über den mangelnden Ertrag des Bildungssystems auch der Effektivitäts- und Effizienzbegriff problematisiert. So sind entsprechende Einschätzungen u.a. davon abhängig, ob man den Ertrag an den Schulleistungen im Vergleich zu den Bildungsvoraussetzungen der Schüler und Auszubildenden zu erfassen sucht oder an der Schulerfolgsquote oder an der Verwendbarkeit der erworbenen Qualifikationen auf dem Arbeitsmarkt mißt, oder ob man die Entwicklung und die Emanzipation des

einzelnen zum Maßstab macht, Je nach zugrundegelegtem Kriterium können Effizienzgewinne nach dem einen Maßstab sich auch als Effektivitätsverluste nach einem anderen Maßstab darstellen. Insgesamt besteht in der bildungspolitischen Diskussion in den Niederlanden jedoch die Tendenz, anders als in den siebziger Jahren, Bildung und Ausbildung nicht als 'individuelle Wohlfahrtsmaßnahme', sondern als Investition in 'human capital' zu sehen. (SCP 1990, S. 204).

Im Zusammenhang mit der Effizienz des Bildungs- und Berufsbildungssystems wird auch die staatliche Bildungspolitik kritisch betrachtet, die bislang zu wenig Interesse gegenüber dem Ertrag der verschiedenen Bildungsmaßnahmen gezeigt habe. Vielmehr konzentrierte sich die staatliche Bildungspolitik traditionell auf die Regelung von Inputfaktoren wie Personal, Schüler, Gebäude und Ausstattung sowie deren Finanzierung und entwickelte zu diesem Zweck komplizierte gesetzliche Regelungen und administrative Prozeduren. Die Folge war eine Bürokratisierung der Entscheidungsprozesse bzw. eine starke Einschränkung der Autonomie der Berufsschulen, was wiederum im Gegensatz steht zu der notwendigen Flexibilität aufgrund sich schnell wandelnder technischer und marktwirtschaftlicher Anforderungen der Arbeitswelt. Als weitere Probleme einer effizienten Regelung der quantitativen und qualitativen Abstimmungsprobleme werden genannt:

- Zersplitterung der Beratungs-, Planungs- und Finanzierungsinstitutionen aufgrund unterschiedlicher gesetzlicher Zuständigkeiten für die verschiedenen Ausbildungsgänge sowie komplizierte Abstimmungsmechanismen;
- unterschiedliche Kräfteverhältnisse relevanter Einflußorganisationen in der schulischen Berufsausbildung, im Lehrlingswesen sowie (teilweise) der Arbeitsverwaltung im Hinblick auf deren Schulungsmaßnahmen.

Insgesamt zeigen die quantitativen und qualitativen Abstimmungsprobleme sowie die Effizienz- und Finanzierungsprobleme des Berufsbildungssystems einen Handlungsbedarf an, der zwar bereits in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre zu einer Umorientierung der niederländischen Bildungspolitik führte, heute aber nach Meinung der Regierung und einflußreicher Beratungskommissionen weitreichende und akzentuiertere Lösungen verlangt.

3 Aktuelle Diskussion und Vorstellungen der Regierung zur Reform der Berufsausbildung

3.1 Auslösebedingungen der gegenwärtigen Reformdebatte

In den siebziger Jahren war die Vergrößerung der Chancengleichheit durch Förderung der individuellen Entwicklungsperspektive das zentrale Thema der niederländischen Bildungs- und Berufsbildungspolitik. In diesem Zusammenhang wurde eine Vielzahl von Programmen entwickelt.¹⁵ Seit den achtziger Jahren ist eine Verschiebung der bildungspolitischen Thematik in Richtung auf Maßnahmen zur Effektivitäts- und Effizienzsteigerung der Berufsausbildung durch eine stärkere *Marktorientierung* festzustellen. Diese Verschiebung der berufsbildungspolitischen Thematik hat sich zum Ende der achtziger Jahre eher noch verstärkt und ist - angesichts der teilweise entgegenlaufenden Strukturentwicklungen im (Berufs-)Bildungssystem - zentrale Auslösebedingung für die gegenwärtige Berufsbildungsdiskussion. Im Mai 1990 wurden von der vom niederländischen Ministerium für Bildung und Wissenschaft eingesetzten RAUWENHOFF-Kommission weitreichende Vorstellungen entwickelt, die neben inhaltlichen Zielvorgaben auch eine Reform des Berufsbildungssystems nahelegten. Als zentrale Problemstellung wird von der Kommission formuliert: "Wie kommen wir zu einer optimalen 'Bewegungsfreiheit' der Betroffenen, aufgrund derer untereinander in der Weise kommuniziert und Erfahrungen zurückgekoppelt werden, daß Ausbildung und Arbeitsmarkt in ihrer gegenseitigen Wechselwirkung besser im Hinblick auf eine Perspektive von lebenslangen Lernen funktionieren ." (RAUWENHOFF-COMMISSIE 1990, S. 11). In diesem Zusammenhang wird von der Kommission ein 'Arrangements'-Konzept entworfen, aufgrund dessen sich die Beziehungen zwischen Betrieben und Schulen, zwischen Schulen und Schülern sowie zwischen Schulen und Staat strukturell anders entwickeln sollen. Im Sommer 1990 wurde der Kommissionsbericht mit den bildungspolitischen Interessenverbänden breit diskutiert (MINISTERIE VAN ONDERWIJS EN WETENSCHAPPEN 1990). Die Regierung veröffentlichte im Oktober 1990 auf der Basis des Untersuchungsbe-

¹⁵ Rückblickend wird heute darauf hingewiesen, daß diese Programme nur wenig dazu beigetragen haben, die Bildungschancen von Jugendlichen aus unteren sozialen Milieus, aus kulturell-ethnischen Minderheiten oder von weiblichen Jugendlichen zu bessern (SCP 1990, S. 25 ff.).

rechts eigene Vorstellungen zur Reform der Berufsbildung in den Niederlanden (KABINETSREACTIE 1990). Im folgenden werden die zentralen Reformvorstellungen wiedergegeben sowie teilweise auch auf die spezifischen Sichtweisen relevanter Interessengruppen eingegangen.

3.2 Anhebung des allgemeinen und beruflichen Bildungsniveaus

Die höchste Priorität in den Vorschlägen zur Reform der Berufsbildung haben Maßnahmen, die gewährleisten sollen, daß jeder Abgänger aus dem Allgemeinbildungssystem der Sekundarstufe I eine berufliche Mindestqualifikation (startkwalifikatie) auf dem Niveau der Sekundarstufe II erreicht. Auf diese Weise soll zum einen der Übergang von der Berufsbildung in das Arbeitsleben erleichtert werden. Zum anderen soll damit eine Basis geschaffen werden, auf der der einzelne Berufstätige oder auch Arbeitslose im Verlauf seines Arbeitslebens erfolgreich Weiterbildungskurse absolvieren kann. Gerichtet ist diese Maßnahme auf drei Zielgruppen: Erstens auf die Gruppe von Jugendlichen, die das Berufsbildungssystem ohne einen beruflichen Abschluß des Niveaus 'angehende Fachkraft' verlassen (nach neueren Berechnungen insgesamt ca. 120.000 Jugendliche pro Jahr); zweitens soll damit die Gruppe von Arbeitslosen gefördert werden, die ebenfalls nicht über diese berufliche Mindestqualifikation verfügen (insgesamt etwa 190.000 Personen, davon ca. 55.000 jünger als 27 Jahre). Drittens handelt es sich bei dem Adressatenkreis um Berufstätige, die keinen allgemeinbildenden Abschluß der Sekundarstufe I (LBO/MAVO) haben (insgesamt 600.000 Personen, davon ca. 200.000 jünger als 27 Jahre). Bei der letzten Gruppe wird anstelle von einer beruflichen Mindestqualifikation (über die sie als Berufstätige verfügen) von einer 'Durchströmqualifikation' (doorstroomkwalifikatie) gesprochen. Angestrebt wird für diese Gruppe ein Bildungsniveau, das dem allgemeinbildenden Sekundarunterricht der Unter- oder Mittelstufe entspricht.

Im Zusammenhang mit der angestrebten Anhebung des Bildungsniveaus werden zwei Aspekte kontrovers diskutiert. Zum einen wird diskutiert, ob die Erreichung einer Start-/Durchströmqualifikation für die Betroffenen ein Recht oder eine Pflicht sein soll. Die Regierung plädiert für ein Recht auf Erreichung der betreffenden Mindestqualifikation. Zu überlegen sei ihrer Meinung nach,

ob für Arbeitslose, für die bereits eine Nachschulpflicht besteht, die gesetzlichen Vorschriften geändert werden sollten. Zum anderen gibt es unterschiedliche Vorstellungen, bis zu welcher Altersgrenze dieses Recht auch zur Erreichung einer Start-/Mindestqualifikation bestehen soll. Während die RAUWENHOFF-Kommission ein lebenslanges Recht zur Erreichung einer Start-/Durchströmqualifikation fordert, legt die Regierung ein Alter von 27 Jahren als pragmatische Obergrenze fest.

Zur Schaffung der organisatorischen und finanziellen Voraussetzungen für die Anhebung des Bildungsniveaus wird ein Zusammenwirken der zuständigen Ministerien (vor allem Ministerium für Bildung und Wissenschaft bzw. für Soziales und Arbeit), der Betriebe und der Arbeitsverwaltung vorgeschlagen. Diskutiert wird eine Verstärkung der Schulkomponente innerhalb des Lehrlingswesens und dessen Finanzierung durch das Ministerium für Bildung und Wissenschaft. Aus Mitteln für Arbeitsförderungsmaßnahmen soll weiter ein adäquates Angebot an Nachschulungsmöglichkeiten bereitgestellt werden.

Aufgrund des großen Personenkreises für allgemeinbildende und berufliche Nachschulungsmaßnahmen soll für die ersten drei Jahre die Zahl entsprechender Ausbildungs- und Nachschulungsplätze auf maximal 15.000 pro Jahr begrenzt werden. Die Betriebe bzw. Branchenorganisationen sind aufgefordert, entsprechende Praxisplätze bereitzustellen. Die Schulung von Arbeitslosen soll im Rahmen von Arbeitsförderungsmaßnahmen erfolgen. Arbeitenden, die den Abschluß der Sekundarstufe I nachholen, soll dies bei vollem Lohnausgleich in Teilzeitberufsschulen ermöglicht werden. Die organisatorischen und finanziellen Voraussetzungen dafür sollen die Sozialpartner auf Branchenniveau aushandeln. Insgesamt ist vorgesehen, daß bis zur Altersgrenze von 27 Jahren der Staat für den schulischen Teil der Ausbildung aufkommt, während die Praxiskomponente von den Betrieben bzw. Branchen finanziert werden soll.

Im Hinblick auf die Gesamtvorstellungen zur Anhebung des Bildungsniveaus wird vom zentralen Unternehmerverband darauf hingewiesen, daß durch die Betonung einer beruflichen Startqualifikation im Sekundarbereich II die Zertifikate der unteren Sekundarschule entwertet würden, obwohl man mit einem

solchen (LBO-)Abschluß durchaus im Berufsleben bestehen könne. Darüber hinaus wird die Meinung vertreten, daß für 10 bis 15 Prozent eines Jahrgangs die Erreichung einer beruflichen Erstqualifikation ein zu hoch gestecktes Ziel sei (RCO-REACTIE 1990, S. 9f.).

3.3 Institutionelle Integration und Flexibilisierung von beruflichen Bildungsgängen

Um das Ziel, allen Jugendlichen und Erwachsenen eine berufliche Erstqualifikation bzw. eine Nachschulung in Allgemeinbildung zu ermöglichen, ist eine institutionelle Integration und Flexibilisierung der verschiedenen Aus- und Weiterbildungsgänge auf dem Niveau der Sekundarstufe II geplant. Mit dem Konzept *offener mittlerer Berufsausbildung* (open middelbaar beroeps-onderwijs) wird im einzelnen angestrebt:

- Bereitstellung eines breiten und differenzierten Ausbildungsangebots für unterschiedliche Lernergruppen;
- Erhöhung der Attraktivität beruflicher Sekundarbildungsgänge angesichts demographisch bedingter absoluter und im Vergleich zu weiterführenden allgemeinen Bildungsgängen auch relativ rückläufiger Nachfrage nach Berufsbildung auf Sekundarstufenniveau;
- Erhöhung der Effektivität und Effizienz der Berufsbildung durch Verringerung der Zahl der Abbrecher in Ausbildungsgängen der MBO-Schulen und des Lehrlingswesens.¹⁶
- Erleichterung des Übergangs von Berufsbildungsgängen der Sekundarstufe II zu den beruflichen Fachhochschulen.¹⁷
- Verbesselter Übergang vom Berufsbildungssystem in eine Beschäftigung sowie zu beruflichen Weiterbildungsgängen.

¹⁶ In den Vollzeit-MBO-Schulen verließen 1988 ca. 40 % der gesamten Schüler die Schulen ohne Abschlußdiplom, im Lehrlingswesen wird der Ausfallprozentsatz auf 35-40 % geschätzt. Auch in verkürzten MBO-Ausbildungsgängen (KMBO) sinkt die Anzahl der Schüler mit Abschlußdiplom, wobei es sich vor allem um Mädchen, Ausländer und Angehörige von sozialen Randgruppen handelt (vgl. Kapitel 2.2).

¹⁷ Der 'traditionelle' Übergang von den allgemeinbildenden Sekundarstufen der Oberstufe zu den beruflichen Fachhochschulen erscheint angesichts einer hohen Abbrecherquote bei Fachhochschulstudenten in den beiden ersten Studienjahren problematisch.

Eine Maßnahme zur *institutionellen Integration* verschiedener Ausbildungsgänge war in den letzten Jahren die regionale Konzentration verschiedener Vollzeitberufsschulen. Diese Politik der 'schaalvergroting' führte zu einer Halbierung der Zahl der beruflichen Vollzeitberufsschulen durch regionale Zusammenlegung bei Festsetzung einer Mindestgröße von 600 Schülern. Die Folge war eine Verbreiterung des Angebots beruflicher (Vollzeit-)Ausbildungsgänge an den einzelnen Schulen. Die gegenwärtigen Planungen sind jedoch erheblich weiterreichend. Erste Priorität hat nach den Vorstellungen der Regierung die institutionelle Integration beruflicher Vollzeit- und Teilzeitausbildungsgängen zu Colleges voor Beroepsonderwijs. Diese Absicht läuft auf eine Zusammenlegung der bislang auch für einzelne Berufe bestehenden, getrennten schulischen Ausbildungsgänge und denen des Lehrlingswesens hinaus. In einem weiteren Schritt sollen diese Colleges voor Beroepsonderwijs - so der Wunsch der Regierung - fusioniert werden mit den verschiedenen Einrichtungen, die im Rahmen von Arbeitsförderungsmaßnahmen auf Branchenebene die berufliche Umschulung- und Nachschulung von Arbeitenden oder arbeitslosen Jugendlichen und/oder Erwachsenen zur Aufgabe haben. Schließlich wird von der Regierung auch eine Fusion der geplanten Colleges voor Beroepsonderwijs mit Einrichtungen der Erwachsenenbildung, die auch eine allgemeinbildende Ausrichtung haben, begrüßt. Insgesamt erhofft man sich durch solche, auf regionaler Ebene tätigen Berufsbildungszentren ein breites, differenziertes und flächendeckendes Angebot an beruflicher Erst- und Weiterbildung für einen heterogenen Adressatenkreis.

Neben der institutionellen Integration der verschiedensten Berufsbildungsgänge kommt deren *inhaltlicher und organisatorischer Abstimmung* besondere Bedeutung zu. Geplant ist zunächst die Integration der verschiedenen kurzen und langen (Vollzeit-)Berufsbildungsgängen mit dem Ziel, flexiblere Übergänge zwischen einzelnen Stufen und Ausbildungsabschnitten zu schaffen. Man hofft, dadurch auch die Zahl der Ausbildungsabbrecher reduzieren zu können, indem sie die Möglichkeit erhalten, Teilzertifikate zu erwerben. Ebenso ist an die Einführung von branchenweiten und/oder branchenübergreifenden Berufsorientierungsprogrammen gedacht, von denen für solche Jugendlichen, die in ihrer Berufswahl noch unsicher sind, ein Übergang in berufliche Ausbildungsgänge möglich ist. Schließlich soll

auch ein flexiblerer Übergang von den beruflichen Bildungsgängen der Sekundarstufe II zu weiterführenden Bildungsgängen auf Fachhochschulniveau ermöglicht werden.

3.4 Flexibilisierung der Ausbildungsinhalte und Sicherung eines landesweiten Mindestniveaus

Mit der flexiblen Gestaltung der Ausbildungsinhalte soll es möglich werden, den unterschiedlichen Adressatengruppen sowie den einzelnen Auszubildenden ein auf ihre Lernvoraussetzungen und Entwicklungsschritte zugeschnittenes Ausbildungsangebot zu präsentieren. Dies erscheint um so mehr erforderlich, als die geplanten regionalen Berufsbildungszentren eine äußerst heterogen zusammengesetzte Teilnehmerstruktur haben werden. Dazu gehören Schulabgänger aus allgemeinbildenden Sekundarstufen unterschiedlichen Niveaus, Schulabbrecher, Arbeitslose ohne Berufsqualifikation oder mit auf dem Arbeitsmarkt nicht nachgefragter Qualifikation sowie Berufstätige ohne allgemeinbildenden Abschluß. Mit der *flexiblen Gestaltung der Ausbildungsinhalte* soll für den einzelnen der Übergang in die Berufsbildung erleichtert werden und durch den stärkeren Interessenbezug eine Lernmotivation aufgebaut bzw. erhalten bleiben. Gleichzeitig soll damit schnell auf neue technische, organisatorische und kommerzielle Entwicklungen reagiert werden können, so daß der Übergang der Ausgebildeten in die Arbeitswelt reibungsloser möglich wird. Insgesamt erhofft man sich durch die Umsetzung dieser Zielsetzung eine generelle Ertragsverbesserung der Berufsausbildung.

Besonderes Augenmerk richtet die Regierung in ihren Vorstellungen auf die Ermöglichung eines fließenden Überganges zwischen Berufsausbildung und Berufsausübung. Diskutiert wird das Modell einer breiten schulischen Grundbildung mit zunehmender Spezialisierung und anschließender fachpraktischer Ausbildung.

Für die erste Phase der Berufsbildung ist sowohl eine Verbreiterung der Ausbildungsinhalte durch Hinzufügen von Inhalten aus angrenzenden Fachgebieten sowie der Vermittlung von mehr Basisqualifikationen bzw. fundamentalen Kenntniselementen in der Diskussion. Im Verlauf der Ausbildung sollen

dann speziellere Kenntnisse der einzelnen Fachgebiete vermittelt werden. Für die letzte Ausbildungsphase ist eine Praxisphase vorgesehen. Während die RAUWENHOFF-Kommission diese Praxisphase vor allem auf den zukünftigen Arbeitsplatz des Ausbildungsabsolventen zentrieren will, hält die Regierung dies offen. Sie schlägt lediglich vor, daß diese Praxislernphasen eine Verbindlichkeit in dem Maße erhalten, daß für Berufsanfänger Aussicht auf einen Arbeitsplatz besteht.¹⁸

Während früher die Ausbildungsinhalte der Berufsschulen vom Ministerium für Bildung und Wissenschaft in Zusammenarbeit vor allem mit den Schul- und Lehrerorganisationen festgelegt wurden, hatten bereits im Verlauf der achtziger Jahre die Sozialparteien Mitspracherechte bekommen.¹⁹ In Zukunft sollen die sozialen Parteien für den gesamten Bereich der Berufsbildung mehr Mitspracherechte bekommen. In der zweiten Hälfte der achtziger Jahre wurde bereits ein *Instrumentarium zur Ermittlung und Festlegung von Ausbildungsinhalten* entwickelt, wobei dies für die MBO-Schulen und das Lehrlingswesen bislang institutionell getrennt erfolgte.²⁰ Dazu gehört die Berufsprofilentwicklung, in denen die Anforderungen für einzelne Berufe oder Tätigkeitsfelder festgestellt werden. Dies soll allein Aufgabe der Sozialparteien sein, die auch Veränderungen und Erneuerungen in den beruflichen Anforderungen frühzeitig signalisieren sollen. Die Übersetzung dieser Berufsprofile in Ausbildungsprofile und Lernziele ist dann Aufgabe der Sozialparteien in Zusammenarbeit mit Vertretern aus der Berufsbildungspraxis. Dieser Entwicklungs- und Abstimmungsprozeß soll in Zukunft für die MBO-Ausbildungsgänge und das Lehrlingswesen institutionell gemeinsam erfolgen. Insgesamt wird von der Regierung anstelle der bisherigen detaillierten Festlegung einzelner Lern-

¹⁸ Mit diesen Zielsetzungen soll vor allem auch die seit langem für MBO-Schulen bestehenden Betriebspraktika (Stages) inhaltlich und organisatorisch verbessert werden. Zur Kritik an den jetzigen Stage-Ausbildungen (vgl. ausführlich DE VRIES 1988, ONSTENK e.a. 1990).

¹⁹ Im Lehrlingswesen haben die Sozialparteien traditionell großen Einfluß auf die Gestaltung der Ausbildung. Im Nachschulungsbereich haben neben den Sozialparteien auch die Arbeitsverwaltungen großen Einfluß sowohl auf zentralem als auch auf regionalem Niveau (VAN DIJK 1987, S. 24 f., S. 43 f.).

²⁰ Für die MBO-Schulen sind dafür die sog. BOOB's (Bedrijfstaksgewijs Overleg Onderwijs Bedrijfsleven) zuständig, die für neunzehn Branchen die schulischen Ausbildungsinhalte entwickeln (PCBB 1986). Für das Lehrlingswesen wird die entsprechende Aufgabe durch die Landelijke Opleidingsorgane van het bedrijfsleven wahrgenommen.

ziele eine globalere Festsetzung der Ausbildungsinhalte für die verschiedenen Ausbildungsgänge auf Landesniveau angestrebt.

Die Entwicklung detaillierter Lernziele und Lehrpläne sollen die Schulen und Betriebe bzw. die verschiedenen betroffenen Institutionen auf regionaler Ebene in eigener Verantwortung vornehmen. Von der RAUWENHOFF-Kommission war vorgeschlagen, die Festlegung der Ausbildungsinhalte allein den Schulen und Betrieben in einer Region zu überlassen. Der damit implizierte Verzicht auf die Festlegung eines landesweit geltenden Mindestniveaus stieß jedoch auf die einhellige Ablehnung sowohl der Sozialparteien als auch des 'Unterrichtsfeldes'. In diesem Zusammenhang wurde auch auf die Notwendigkeit der internationalen Vergleichbarkeit von Berufsbildungsabschlüssen im Zusammenhang mit der Öffnung des EG-Binnenmarktes hingewiesen.

Um die angestrebte Flexibilisierung der Ausbildungsinhalte zu erreichen, wird die durchgängige *Modulisierung der Ausbildungsinhalte* als geeignetes Instrument angesehen.²¹ Man erhofft sich damit eine deutlichere Programmstruktur für die Berufsschulzentren, eine flexiblere Anpassung der Ausbildungsinhalte an neue berufliche Anforderungen sowie an die Anforderungen und Voraussetzungen der heterogenen Lernergruppen. In diesem Zusammenhang hofft man eine Individualisierung des Lernprozesses durch größtmögliche Kombinationsmöglichkeiten bei der Zusammenstellung der einzelnen Module zu erreichen sowie eine Beobachtung des Lernfortschritts auf individuellem Niveau ermöglichen zu können. Zu diesem Zweck sollen nach Abschluß einzelner Lernabschnitte oder Module Teilzertifikate ausgestellt werden. Auf der Basis einer festzulegenden Kombination von erworbenen Teilzertifikaten wird dann ein Abschlußzertifikat vergeben.

²¹ Außer in den Niederlanden ist 'modular instruction' besonders auch in Großbritannien verbreitet (JALLADE 1989, S.116 f.).

3.5 Vergrößerung der Autonomie und der betriebswirtschaftlichen Professionalität der Berufsschulen

Die Schaffung eines breiten, flexiblen und effizienten Berufsbildungsangebots macht nach Auffassung der Regierung auch autonome und nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen handelnde Berufsschulen notwendig. Während der Staat bislang sowohl für die Zielstellung als auch für die Durchführung von Ausbildung sowie für die gesamte Infrastruktur und Personalplanung weitgehend allein verantwortlich war, sollen in Zukunft die Planung und Durchführung der schulischen Ausbildung autonom durch die Berufsschulen erfolgen. Für den Staat bleiben als verantwortliche Aufgaben:

- Festlegung des angestrebten Resultats von Berufsbildung, ausgedrückt in Zugänglichkeit zum Angebot, Ertrag und globalen Ausbildungsinhalten bzw. Lernzielen;
- Festlegung des Verfahrens, wie die Verantwortlichkeit des Staates für die Qualität der Berufsbildung unter Mitwirkung der verschiedenen Beteiligten sichergestellt werden kann.

Die Berufsschulen hingegen sollen selbst die Freiheit haben, die Mittel zu bestimmen, um die vom Staat gewünschten (globalen) Ziele zu erreichen. Dies gilt für:

- die inhaltliche Seite, also die Wahl und Ausgestaltung der Ausbildungsprogramme,
- die Investitionsentscheidungen in Personal, Ausstattung und Gebäuden,
- die Arbeitsbedingungen für die Dozenten und das Schulmanagement; nicht mehr der Staat, sondern die selbständigen Schulen sollen künftig die Arbeitgeber sein.

Für die Kosten, die vom Schulmanagement selbst beeinflussbar sind, wird vom Staat eine Pauschalsumme bereitgestellt. Kosten, die durch exogene Entwicklungen wie steigende Schüler- und Lehrlingszahlen entstehen, sollen durch zusätzliche staatliche Mittel aufgefangen werden. Geregelt werden sollen diese Maßnahmen in Absprachen zwischen Staat, Berufsschulen und Sozial-

parteien, wobei der Staat - wie erwähnt - die globalen Ziele und die mittelfristige Finanzplanung festlegt. Schulen sollen auch die Möglichkeit haben, sich selbst am Kapitalmarkt Finanzmittel zu beschaffen.

Auf zentraler Ebene sollen die Schulen einen Leitungsrat bilden, der beratende und kontrollierende Funktion erhalten soll. Die bisherigen Unterstützungs- und Beratungsinstitutionen sollen weniger angebots- als nachfrageorientiert operieren, wobei die Schulen selbst die Prioritäten angeben, zu welchen Problemen sie inhaltliche, methodische und organisatorische Beratung als notwendig erachten. Entsprechend sollen diese Unterstützungs- und Beratungsinstitutionen vom Staat auch nachfrageorientiert finanziert werden.

3.6 Dualisierung der Ausbildungsgänge und Verbesserung der institutionellen Zusammenarbeit zwischen Berufsschule und Betrieb

Um den Übergang von der Berufsausbildung in die Arbeitswelt in quantitativer und qualitativer Hinsicht zu verbessern, strebt die Regierung eine *Dualisierung der Berufsausbildungsgänge* an. Anstelle der jetzt schon bestehenden Praktika in den MBO-Schulen sowie in verkürzten Ausbildungsgängen dieser Schulform werden verbindliche Absprachen zwischen Schulen und Betrieben gefordert. Im Prinzip sollen für Berufsausbildungen in allen Branchen und Niveaus duale Ausbildungsgänge möglich werden. Dies würde eine Ausdifferenzierung der Lernorte (Berufsschule, intermediäre Ausbildungseinrichtungen auf Branchen und/oder regionaler Ebene, Betrieb) bedeuten und damit auch eine inhaltliche und lernorganisatorische Veränderung der Ausbildung zur Folge haben. Dies soll jedoch nicht schematisch erfolgen, sondern in Abhängigkeit von den beruflichen Anforderungen, den Gegebenheiten in den Branchen und Betrieben, den verschiedenen Adressatengruppen von Ausbildung bis hin zum individuellen Lehrling.

Nach den Vorstellungen der Regierung soll diese Dualisierung beruflicher Ausbildungsgänge nicht von ihr betrieben werden, sondern soll in der Zusammenarbeit von Schulen und Betrieben realisiert werden. Entsprechende Initiativen dazu sollen sich von unten entwickeln, also auf Branchenebene

und/oder regionaler Ebene, wobei die Schulen und Branchenorganisationen eine Vorreiterrolle spielen sollen. Der Staat hat allein die Aufgabe, globale Rahmenbedingungen für die Dualisierung der Ausbildungsgänge zu schaffen. Überlegt wird weiter, ob auch für die Sekundarstufe I duale Ausbildungswege eingeführt werden, wobei dann für besondere Gruppen die Schulpflichtgrenze ausnahmsweise verändert werden soll. Die Auszubildenden sollen im Betrieb nicht notwendig eine Ausbildungsvergütung erhalten oder zumindest dann nicht, wenn sie keine produktive Arbeit leisten.

Im Hinblick auf die angestrebte Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Schulen und Betrieben werden von der Regierung folgende Problemfelder gesehen:

- Die Ausstattung der Schulen ist durch die schnelle technische Entwicklung zunehmend veraltet. Der Staat ist in Zukunft nur bereit, den Schulen seine Basisausstattung zu finanzieren, aber keine Ausstattungen für spezielle Anforderungen oder zum Lernen konkreter beruflicher Fertigkeiten.
- Die Weiterbildung der Lehrer und der Schulleitung soll einerseits durch den Staat finanziert werden (innerhalb der Pauschalsummenfinanzierung). Andererseits sollen Lehrer von den Schulen auch die Möglichkeit erhalten, in Betrieben oder auf Branchenebene Weiterbildungspraktika zu absolvieren. Ebenfalls wird für die Professionalisierung des Schulmanagements eine enge Zusammenarbeit zwischen Schulen und Betrieben für unentbehrlich gehalten.
- Es sollen Vertragsausbildungen und -untersuchungen ermöglicht werden, durch die die Schulen die Betriebe einerseits in Ausbildungsfragen sachverständig unterstützen können. Andererseits sollen die Betriebe den Schulen Informationen über neue technische, organisatorische und kommerzielle Entwicklungen liefern.
- Nicht jeder individuelle Betrieb kann mit den Schulen in Kontakt treten, um eine bessere Abstimmung von schulischer und betrieblicher Ausbildung zu ermöglichen. Hier sind auch die Branchen- und Schulorganisationen aufgerufen, um den Informationsaustausch über neue technische und ökonomische Entwicklungen in einer Branche zu gewährleisten. Wichtig sei, daß

die Informationen gebündelt und sachverständig aufbereitet werden und vor allem den verschiedenen Ausbildungsorganisationen auch verfügbar gemacht werden.

3.7 Evaluation und Sicherung der Qualität der Berufsausbildung

Die angestrebte Qualitätsverbesserung bei gleichzeitiger Autonomie der Berufsschulen macht nach Ansicht der Regierung eine Qualitätsbeobachtung bzw. Evaluation der Ausbildung in den Berufsschulen notwendig. Zudem soll der Staat auch den effektiven Einsatz seiner Finanzmittel kontrollieren können. Allerdings erscheinen die diesbezüglichen Vorstellungen der Regierung wie auch relevanter Planungsinstitutionen (SVM-Procescoördinatie) noch relativ undeutlich. Unklar erscheint zum einen, mit welchem Ziel evaluiert werden soll. Zum anderen bestehen nur relativ grobe Vorstellungen, wer die Berufsschulen mit welchen Instrumenten evaluieren soll. Auffallend ist im übrigen, daß eine Qualitätsbeobachtung der betrieblichen Ausbildung offenbar nicht ins Auge gefaßt wird.

Nach den Vorstellungen der Regierung steht offenbar die Einhaltung der Qualitätsnormen, gemessen an der Einhaltung der global festgelegten Mindestnormen für die Ausbildungsinhalte, sowie die Beobachtung der Zugänglichkeit zu den verschiedenen Ausbildungsgängen (Eingangs- und Ausgangs-selektion) im Vordergrund. Es wären aber auch weitere Ziele denkbar wie etwa die Feststellung von Mindestnormen für die Leistungen der Schulen. Auf diese Weise würde ein Vergleich der über Mindestnormen hinausgehenden Leistungen der verschiedenen Schulen möglich mit dem Ziel, den Wettbewerb unter den Schulen zu stimulieren. Schließlich wäre auch eine Evaluation auf Landesniveau denkbar mit dem Ziel zu beurteilen, ob Auszubildende über für den Arbeitsmarkt relevante Qualifikationen verfügen bzw. die Schulen entsprechende Ausbildungsleistungen erbringen.

In den Vorstellungen der Regierung wird auch nicht recht deutlich, wer evaluieren soll. Sicher scheint zu sein, daß der Staat in diesem Zusammenhang keine zentrale Verantwortlichkeit mehr übernehmen will. Vielmehr ist an eine Verlagerung dieser Verantwortung auf die verschiedenen Berufsschulen

selbst gedacht. Allerdings sollen auch periodische Visitationen von Sachverständigenkommissionen in den Berufsschulen stattfinden. Offenbar steht dabei die Vorstellung eines kombinierten Modells der Qualitätsbeobachtung im Hintergrund. Während eine strikte Kontrolle der Minimumleistungen der Auszubildenden bzw. der Leistungen der Berufsschulen (und daran geknüpfte staatliche Mittelzuwendung) eine Einschränkung der Autonomie der Berufsschulen bedeuten würde, kann die alleinige Selbstevaluation der Berufsschulen den Nachteil haben, daß kein deutlicher und vergleichbarer Maßstab für die Leistungen der Berufsschulen gegeben ist (OESO-RAPPORTAGE 1990, S. 39).

Mit dem kombinierten Modell einer Selbstevaluation der Berufsschulen und der Metaevaluation durch Sachverständigenkommissionen ist jedoch noch nichts über die Evaluationskriterien selbst gesagt. Hierbei sind die Berufsschulen selbst aufgerufen, Maßstäbe zu entwickeln, die sich z.B. an den Zielen ihrer Lehrpläne sowie an Kriterien für Lernprozeßbeobachtungen oder, genereller, sich an ihren quantitativen und qualitativen Arbeitszielen orientieren können. Dabei sollen sie auch von den Sachverständigenkommissionen assistiert werden. Weiter ist an eine periodische Publizierung bzw. Berichtspflicht der Berufsschulen gedacht.

3.8 Rolle der an der Berufsbildung Beteiligten und Finanzierung der Berufsausbildung

In den Vorstellungen der Regierung zur Reform der Berufsausbildung wird mehr implizit auf die künftige Rolle der an der Berufsbildung Beteiligten eingegangen. Dies mag daran liegen, daß einige Entwicklungen bereits im Verlauf der achtziger Jahre eingeleitet waren (vgl. dazu vor allem VAN DIJK e.a. 1987). Darüber hinaus scheinen neue Entscheidungen auch relativ offen gehalten und abhängig gemacht zu werden von den künftigen bildungspolitischen Diskussionen und Auseinandersetzungen zwischen den beteiligten Ministerien, den Sozialparteien sowie den Schul-, Lehrer- und Elternorganisationen. Vorstellungen der Regierung (und hier vor allem des Ministers für Bildung und Wissenschaft) zur Veränderung der Finanzierung der Berufsbil-

dung spielten in der bildungspolitischen Diskussion im Herbst 1990 hingegen eine zentrale Rolle.

Es ist für einen ausländischen Beobachter nicht leicht, sich einen Überblick über den Bereich der Organisation und Finanzierung der Berufsbildung zu verschaffen. Denn es handelt sich hierbei um einen Untersuchungsbereich, der aufgrund der heterogenen Struktur von Berufsausbildungsgängen und der verschiedenen Verantwortlichkeiten und Finanzierungsregelungen auf zentraler, regionaler und lokaler Ebene sowie auf Branchenebene mit verschiedenen Partizipationschancen relevanter bildungspolitischer Akteure sehr zersplittert wirkt.²² Im folgenden werden daher lediglich einige globale Entwicklungstendenzen genannt, wobei es von der künftigen (berufs-)bildungspolitischen Entwicklung abhängen wird, inwieweit sie sich in vollem Umfang durchsetzen und welchen faktischen Einfluß dabei die an der Berufsbildung Beteiligten haben werden.

Hinsichtlich der Verantwortlichkeiten und der Finanzierung der Berufsausbildung ist es sinnvoll zu unterscheiden zwischen folgenden Berufsausbildungsgängen:

- Berufsausbildungsgänge, für die das Ministerium für Bildung und Wissenschaft zuständig ist und die auch von ihm finanziert werden. Hierzu gehören die Vollzeit- und Teilzeitausbildungsgänge der Berufsschulen einschließlich des Lehrlingswesens (sog. 'reguläre' Berufsausbildung);
- berufspraktische Ausbildungen innerhalb des Lehrlingswesens; hierfür sind, was deren Planung, Aufsicht und die Abnahme von Prüfungen betrifft, 32 Landelijke opleidingsorgane zuständig, in denen Vertreter des Staates, der Sozialparteien sowie der Schulen sich befinden. Finanziert werden diese betriebspraktischen Ausbildungen teilweise aus einem Fonds, der vom Ministerium für Bildung und Wissenschaft gespeist wird (MOW-Fonds). Weiter besteht für diese Ausbildungen ein Fonds aus Subventionen des Ministeriums für Soziales und Arbeit sowie aus einem Lohnsummenanteil,

²² Einige Gesprächspartner wiesen darauf hin, daß die an der Berufsbildung Beteiligten selbst keinen Überblick über die verschiedenen Gremien, deren Aufgaben und Arbeitsbedingungen sowie deren faktischen Einfluß haben.

über dessen Höhe in den Tarifverhandlungen zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften verhandelt wird. Eine weitere Finanzierungsquelle für die berufspraktischen Ausbildungen sind die Betriebe selbst.

- Ein dritter zu unterscheidender Bereich sind Berufsausbildungen im Rahmen von Schulungsmaßnahmen für Arbeitslose. Hier sind, was die Verantwortlichkeit betrifft, neben dem Staat auch die Arbeitsverwaltung und die Sozialparteien beteiligt. Finanziert werden diese Ausbildungen aus Mitteln verschiedener Ministerien sowie aus Beiträgen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer.

Neben diesen verschiedenen Typen von Ausbildungsgängen ist weiter zu unterscheiden zwischen zentraler staatlicher Ebene und regionaler Ebene.

Bezogen auf die zuerst genannten schulischen Ausbildungsgänge ist eine *Zurücknahme der Verantwortlichkeiten und Regelungsaktivitäten des Staates* zu beobachten. Das Ministerium für Bildung und Wissenschaft verzichtet auf eine detaillierte (und im Verlauf der Jahre zunehmend bürokratischer gewordene) Regelung der Inputfaktoren der schulischen Berufsausbildung und beschränkt sich auf organisatorische und finanzielle Pauschalregelungen. Allerdings wird der Regelung des Outputs, also des Ergebnisses der Berufsbildung, im Vergleich zu früher tendenziell stärkere Bedeutung beigemessen, wobei hier prozedurale Regelungsmechanismen unter Beteiligung der Sozialpartner und Schulorganisationen im Vordergrund stehen. Gleichzeitig soll die Höhe der staatlichen Zuwendungen an die Berufsschulen an deren Output gekoppelt werden. Verbunden mit der Rücknahme direkter Einflußnahmen durch den Staat ist in Zukunft eine *Zunahme des realen Einflusses der Berufsschulen bzw. deren Schulleitungen* zu erwarten. Auf der Planungsebene haben in diesem Bereich der (schulischen) Berufsausbildung das sog. Unterrichtsfeld (Schulleiter-, Lehrer- und Elternorganisationen) traditionell den größten Einfluß. Bereits in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre ist hier eine *Verstärkung des Einflusses der Sozialparteien* zu beobachten (VAN DIJK e.a. 1987, S. 90).

Weiter sind Tendenzen einer *Rationalisierung und eines Abbaues der staatlichen Finanzierung der Planungsinfrastruktur* für die Ausbildung in der Diskussion. Ein Beispiel ist die geplante Zusammenlegung von Gremien mit

vergleichbarer Aufgabenstellung, aber unterschiedlichem Adressatenkreis (Berufsschulen bzw. Einrichtungen des Lehrlingswesens). Gleichzeitig wird von staatlicher Seite versucht, die bisherige staatliche Finanzierung der Planungsinfrastruktur, die teilweise auch die Kontrolle der Durchführung der Berufsbildung betrifft, auf die Betriebe bzw. deren Branchenorganisationen abzuwälzen. Andere Finanzierungsmöglichkeiten werden auch für die Berufsbildungsforschung und -beratung gesucht. Hier wird an einer zunehmenden Selbstfinanzierung der Berufsbildungsforschung auf dem freien (Bildungs-)Markt gedacht, was gleichzeitig mit einer verstärkten Orientierung dieser Institutionen an den Bedürfnissen staatlicher und privater Nachfrager einhergehen soll.

Für die schulische Berufsausbildung einschließlich des Lehrlingswesens gibt es eine Reihe von Expertengremien, die aus Vertretern des Unterrichtsfeldes, den Sozialparteien, aber auch der Wissenschaft sowie aus Repräsentanten gesellschaftlich-politischer Kreise zusammengesetzt sind. Die Aufgabe dieser Gremien ist, die Regierung zu Fragen der Berufsbildung zu beraten sowie teilweise auch Entscheidungen vorzubereiten. Diese Gremien agieren traditionell in neokorporatistischer Weise, wobei die Konsensbildung im Vordergrund steht. In neuerer Zeit ist die *Etablierung technokratischer Beratungsgremien* (wie z.B. auch die RAUWENHOFF-Kommission) zu beobachten (VAN DIJK e.a. 1987, S. 88f.) Durch die zeitliche Etablierung solcher Gremien sollen eingefahrene Sichtweisen und Entscheidungsmechanismen durchbrochen werden.

Andere Finanzierungsregelungen mit dem Ziel einer *verstärkten betrieblichen und überbetrieblichen Finanzierung* werden vom Staat für die betrieblichen und branchenbezogenen fachpraktischen Ausbildungen innerhalb des Lehrlingswesens ins Auge gefaßt. Ebenso wird versucht, auch die Kosten für die Planungs- und Infrastruktur des Lehrlingswesens auf die Wirtschaft überzuwälzen. Die diesbezüglichen Vorstellungen des Ministers waren das beherrschende Thema der berufsbildungspolitischen Debatte im Herbst 1990.²³ Von der Mehrzahl der an der Berufsbildung Beteiligten werden diese Pläne abge-

²³ Geplant war, die Wirtschaft mit insgesamt 180 Mio. Gulden an der Finanzierung des Lehrlingswesens zu beteiligen.

lehnt, weil befürchtet wird, daß damit das Lehrlingswesen in seinem Bestand und seiner Qualität ernsthaft tangiert würde.

Im Bereich der Nachqualifizierungs- bzw. Weiterqualifizierungsmaßnahmen besteht hinsichtlich der Planungsebene auf Landesniveau eine Dreiteilparität zwischen Staat, Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden. Auf regionaler Ebene waren bislang die verschiedenen Arbeitsämter für die Planung, aber auch die Durchführung der verschiedenen Maßnahmen zuständig, wobei sie darin bislang relativ frei waren. In Zukunft soll dieser Bereich *systematischer geplant und an die berufsschulische Ausbildung bzw. das Lehrlingswesen angebunden werden*. Dazu sollen auf Landesniveau die globalen Vorgaben durch den Staat unter Beteiligung der Sozialparteien und des Unterrichtsfeldes sowie die Prozeduren für die Ergebniskontrolle festgelegt werden. Auf regionaler Ebene werden ab 1991 28 Leitungsorgane für Arbeitsmaßnahmen eingerichtet, die in Zusammenarbeit mit den Gemeinden und Berufsschulen Ausbildungsmaßnahmen implementieren bzw. neue arbeitsmarktbezogene Aktivitäten starten und entsprechende Finanzmittel nachfragen. Im Zusammenhang mit diesen Maßnahmen, aber auch dem zu erwartenden stärkeren Einfluß der Berufsschulen und deren Leitungen ist insgesamt eine *Tendenz zur Regionalisierung der Planung der Berufsausbildung* mit verstärkter Anbindung an die regionalen Arbeitsmärkte zu erwarten.

4. Entwicklungslinien des Berufsausbildungssystems und mögliche Spannungsfelder

4.1 Präventiver Politikansatz und Durchsetzungschancen

Die Vorstellungen der niederländischen Regierung und hier federführend des Ministeriums für Bildung und Wissenschaft wurden entwickelt, um für quantitative und qualitative Strukturprobleme der Berufsbildung sowie des Berufsbildungssystems Lösungsmöglichkeiten zu finden. Legt man allein diese Regierungsvorstellungen zugrunde - unabhängig davon, ob und inwieweit sie tatsächlich durchgesetzt werden - so können sie global charakterisiert werden als *präventiver Politikansatz mittels institutioneller Reformen bei Verstärkung marktbezogener Regulierung* von bislang weitgehend staatlichen Aufgabenfeldern. Einzelne Maßnahmen dieses Politikansatzes wurden zwar bereits seit Mitte der achtziger Jahre eingeführt. Die jetzigen Reformvorstellungen setzen die in den achtziger Jahren neu konzipierte Berufsbildungspolitik zwar fort, zielen aber auf eine zurückhaltendere Rolle des Staates im Verhältnis zur privaten Wirtschaft ab. Im einzelnen geht es um die

- Einschränkung und Veränderung rechtlicher Normierungen zur Durchführung der Berufsausbildung im Sinne einer Globalisierung staatlicher Vorgaben sowie einer stärkeren Orientierung am Ergebnis von Berufsausbildung;
- Beschränkung und Veränderung infrastruktureller Regulierung durch Setzung von Finanzierungsplafonds für die Berufsschulen sowie eine (mögliche) Rationalisierung und teilweise Selbstfinanzierung der bislang vom Staat getragenen Planungs- und Forschungsinstitutionen;
- Verstärkung prozeduraler Regulierung auf zentraler Ebene unter Einbeziehung der Sozialparteien;
- Bedeutungszunahme dezentraler Verhandlungs- und Entscheidungssysteme auf Branchenebene und/oder regionalem Niveau zur Planung der Durchführung der Berufsausbildung im Bereich der Berufsschulen, des Lehrlingswesens und der Nachqualifizierung bzw. Weiterbildungsmaßnahmen der Arbeitsverwaltung.

Weitere Ziele der Regierung sind die Schaffung einer größeren institutionellen (und später auch gesetzlichen) Einheitlichkeit des Berufsausbildungssystems bei gleichzeitiger Aufrechterhaltung seiner inhaltlichen Binnendifferenzierung. Als Ergebnis der Umsetzung der Reformmaßnahmen wird schließlich auch eine größere Praxisnähe der Berufsausbildung erwartet.

Ob und inwieweit sich solche Entwicklungslinien nun auch tatsächlich durchsetzen, ist zum Zeitpunkt dieser Analyse (Herbst 1990) schwer beurteilbar.²⁴ Undeutlich ist, welche Linie die Arbeitgeberorganisationen verfolgen und ob sie überhaupt eine einheitliche Linie gegenüber den Regierungsvorstellungen zur Berufsbildungsreform haben.²⁵ Die Gewerkschaften hingegen haben im sozialen Dialog mit den Arbeitgebern auf zentraler Ebene eine relativ schwächere Position, was mit Dezentralisierungstendenzen innerhalb der Gewerkschaftsbewegung in der achtziger Jahren bei gleichzeitigen Integrationstendenzen innerhalb der Arbeitgeberorganisationen in diesem Zeitraum zusammenhängt (VAN DIJK e.a. 1987, S. 91). Zudem wird darauf hingewiesen, daß die zentralen Gewerkschaften noch nicht den entsprechenden Sachverstand in Fragen der Berufsausbildung entwickelt haben, was mit deren fehlender Tradition auf diesem Politikfeld sowie mit ihren begrenzten personellen und finanziellen Ressourcen zusammenhängt. Entsprechend fehlt bei ihnen offenbar auch eine Vision hinsichtlich der künftigen Entwicklung der Berufsbildung. Schließlich ist auch offen, welche Kraft das 'Unterrichtsfeld' (Schulleiter-, Lehrer- und Elternorganisationen, aufgegliedert nach den drei Säulen der niederländischen Gesellschaft) aufbringt, um die künftige Berufsbildungspolitik zu beeinflussen. Insofern wird vermutet, daß die künftigen Entwicklungslinien der Berufsbildungspolitik stark von den Vorstellungen und Umsetzungsstrategien der Regierung bzw. des Ministeriums für Bildung und Wissenschaft geprägt werden, wobei sich der Minister im Dialog mit den Sozialparteien eher an dem stärkeren Part, also an den Unternehmerver-

²⁴ Die sozialen Partner waren zu diesem Zeitpunkt noch nicht in die Diskussion über die künftigen Linien der Berufsausbildung einbezogen.

²⁵ Hinweise auf unterschiedliche Fraktionen ('technokratisch' vs 'traditionell') lassen sich daraus ableiten, daß in der RAUWENHOFF-Kommission, auf deren Vorschlägen die Regierung teilweise aufbaut, zwar maßgebliche Vertreter des Unternehmerlagers vertreten waren. Diese Vorschläge wurden jedoch vom wichtigsten Unternehmerverband für die größeren Betriebe (VNO) teilweise heftig kritisiert.

bänden orientieren wird.²⁶ Zudem ist er bei der Umsetzung seiner Reform auch vor allem auf die Mithilfe der individuellen Betriebe angewiesen.

Die künftigen Entwicklungslinien der niederländischen Berufsbildungspolitik und die Verhaltensweisen der verschiedenen Akteure sind aber auch daher schwer einzuschätzen, weil bei den an der Berufsbildung Beteiligten (wie auch bei außenstehenden Beobachtern) Unsicherheiten über die inhaltlichen Wirkungen der von der Regierung angestrebten Reform sowie deren möglicher Folgeprobleme bestehen. Im folgenden werden einige solcher Spannungsfelder und möglicher Folgeprobleme aufgezeigt, wobei wir uns hierbei auf Aspekte der Regelung quantitativer und qualitativer Probleme des Berufsbildungssystems konzentrieren.

4.2 Spannungsfelder hinsichtlich der Regulierung quantitativer und qualitativer Probleme des Berufsausbildungssystems

Ein Bemühen der Regierung ist, durch ein breites und differenziertes Ausbildungsangebot Berufsausbildung für den einzelnen Jugendlichen hinreichend attraktiv zu machen und ihm - entsprechend seinen Lernvoraussetzungen - zu ermöglichen, eine berufliche Erstqualifikation für den Arbeitsmarkt zu erwerben. Maßnahmen dazu sind die (bereits weitgehend abgeschlossene) Vergrößerung der Berufsschulen, weiter die institutionelle Integration der verschiedenen Ausbildungsgänge der traditionellen Vollzeitberufsschulen sowie später auch der Teilzeitberufsschulen, des Lehrlingswesens und der Schulungsmaßnahmen der Arbeitsverwaltung. Ein derart ausdifferenziertes Angebot (mit flexiblen Übergängen zwischen verschiedenen Ausbildungsgängen) kann die Attraktivität einer Berufsbildung für den einzelnen durchaus erhöhen. Sie kann verstärkt werden durch staatliche Werbungsmaßnahmen und Appelle: "Wähle ein Fach, dann kommst Du an Arbeit". Ebenfalls üben die Arbeitsverwaltungen zunehmend Druck auf die Jugendlichen aus und stellen finanzielle Sanktionen in Aussicht, um sie zu veranlassen, eine berufliche Erstqua-

²⁶ Ein Beispiel dafür ist die zwischenzeitlich zurückgenommene Absicht der stärkeren Beteiligung der Wirtschaft an der Finanzierung der Berufsausbildung, wobei die entsprechenden Vorstellungen des Bildungsministers allerdings auch von den Gewerkschaften abgelehnt wurden.

lifikation zu erwerben. Gleichzeitig wird aber auch das Problem gesehen, daß sich zwischen den verschiedenen Ausbildungsgängen eine *Prestigeskala* herausbilden kann, gemäß derer eher berufspraktisch ausgerichtete Ausbildungsgänge, wie teilweise das heutige Lehrlingswesen, zur 'Restausbildung' für Jugendliche mit kognitiven oder anderen Lernproblemen verkommen.²⁷ Ungeklärt ist auch, ob durch die zu erwartende heterogene Schülerstruktur mit Jugendlichen unterschiedlichster sozialer Herkunft und Lernvoraussetzungen die geplanten regionalen Berufsschulzentren nicht insgesamt ein *negatives Image* erhalten mit der Folge, daß anteilmäßig noch mehr Jugendliche sich für eine weiterführende Allgemeinbildung oder eine Berufsbildung auf Fachhochschulniveau entscheiden.

Ebenfalls wird diskutiert, wie im Zusammenhang mit der Autonomisierung und betriebswirtschaftlichen Professionalisierung der Berufsschulen und künftigen Berufsschulzentren sich die *Zugangskriterien* zu diesen Institutionen bzw. zu einzelnen Ausbildungsgängen entwickeln. Dies wird u.a. in Zusammenhang gesehen mit der Art der jeweiligen Finanzierungsregelungen und der Evaluation der Berufsschulen durch den Staat. Gegenwärtig zumindest sind die finanziellen Zuwendungen des Staates an die Berufsschulen an deren Schülerzahlen gekoppelt. Die Schulen erhalten um so mehr finanzielle Mittel, je mehr Jugendliche sie ausbilden, ein Anreiz also, die Zugangsschranken möglichst niedrig zu halten. Gefragt wird jedoch, ob die Berufsschulen nicht unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten die Zugangsschwellen für aufwendigere und dies bedeutet in der Regel auch für qualifiziertere Ausbildungsgänge erhöhen. Dies würde vor allem lernschwächere Bewerber benachteiligen, also Jugendliche aus schwierigen sozialen Milieus, ethnische Minderheiten und schlecht ausgebildete Frauen (JAARSMA 1988, S. 20).

Insgesamt ist es noch zu früh, um einschätzen zu können, ob und in welche Richtung sich im Zuge der Autonomisierung und betriebswirtschaftlichen Professionalisierung der Berufsschulen die Zugangsselektion vor allem zu qualifizierteren Ausbildungsgängen verändert. Für den Staat ergibt sich darüber hinaus als Politikdilemma, daß mit einer wachsenden Teilnehmerzahl von

²⁷ In diesem Fall würde also die Statusdistributionsfunktion des Berufsbildungssystems auf neuem Niveau stabilisiert.

Schülern in höherqualifizierenden Bildungsgängen die Ausgaben für Berufsbildung steigen. Gleichzeitig ist er gezwungen, aufgrund der angespannten Situation der Staatshaushalte die Bildungsausgaben zu begrenzen (SCP 1990, S. 221f.).

Als weitere Reformmaßnahme ist die Flexibilisierung der einzelnen Ausbildungsgänge durch Modulisierung und ihre bessere Abstimmung mit den Lernvoraussetzungen der Jugendlichen sowie mit den Anforderungen des Arbeitsmarktes geplant. Dabei sollen u.a. die erheblichen Abbrecherquoten in allen Ausbildungsgängen reduziert werden bzw. durch die Vergabe von Teilzertifikaten Abbrechern die Möglichkeit gegeben werden, diese später zu einem Abschlußzertifikat zu ergänzen. Diese Maßnahmen werden einerseits durchaus als Mittel angesehen, um das Berufsausbildungsangebot besser an die individuellen Interessen der Jugendlichen und deren Entwicklung anzupassen. Andererseits wird aber auch die Gefahr gesehen, daß damit bei den Jugendlichen das *Interesse* sinken kann, *längere Ausbildungswege zu absolvieren*, weil sie prinzipiell die Möglichkeit haben, fehlende Ausbildungsabschnitte später nachzuholen. Ob dazu später die Bereitschaft vor allem bei niedrigqualifizierten Jugendlichen bestehen wird, ist zumindest offen. Letztlich dürften diesbezügliche Verhaltensweisen davon abhängen, welche Bedeutung solche Teilzertifikate auf dem Arbeitsmarkt haben bzw. welche Anforderungen die Berufsschulen zum Erwerb weiterer Teilzertifikate bzw. Abschlußzertifikate stellen. Dabei wird auch auf die Gefahr hingewiesen, daß - im Zuge einer stärkeren Marktbezogenheit - sich die Ausbildungsgänge an kurzfristigen Marktanforderungen orientieren.

Schließlich bestehen auch unterschiedliche Meinungen, welche Auswirkungen die geplante stärkere Zusammenarbeit zwischen Berufsschulen, Betrieben und regionalen Arbeitsbehörden auf die *Erhöhung des Angebots an betrieblichen Ausbildungsplätzen* haben wird. Befürwortet wird von der Regierung eine zunehmende Dualisierung der beruflichen Ausbildungsgänge einschließlich eines verstärkten finanziellen Engagements der Betriebe. Allerdings hat der Staat keine diesbezüglichen Sanktionsmöglichkeiten. Daher wird sich eine Tendenz zur Dualisierung der Berufsausbildung vermutlich nur in dem Maße durchsetzen, indem die Betriebe dazu sowohl die Möglichkeit

haben als auch sich davon Vorteile versprechen. Zudem wird eine solche Entwicklung auch davon abhängen, ob und in welchem Ausmaß der Staat weiter eine Politik der aktiven Kapazitätssteuerung betreibt, indem er finanzielle Anreize für das Angebot fachpraktischer Ausbildungsgänge durch Betriebe oder Branchenorganisationen schafft. Eine zunehmende Dualisierung des Ausbildungsangebots bis zu dem Umfang - wie es z.B. in der Bundesrepublik Deutschland besteht - wird sowohl von den Sozialparteien als auch dem 'Unterrichtsfeld' kritisch gesehen. Von diesen Gruppen wird vor allen auf die Gefahr der Konjunkturabhängigkeit des betrieblichen Ausbildungsangebots hingewiesen und die traditionelle Verantwortung des Staates für die berufliche Erstausbildung betont.

Schwer absehbar ist auch, inwieweit sich bei einer Umsetzung der Regierungsvorstellungen Spannungsfelder zwischen der Regelung quantitativer und qualitativer Probleme ergeben (SCP 1990, S. 220 f.). Effizienzsteigerungen in dem einen Bereich (wachsende Teilnehmerzahlen im Berufsbildungssystem, Senkung der Abbrecherquote) können zu Lasten der Qualität der Berufsausbildung gehen. Viel wird in diesem Zusammenhang davon abhängen, wie die Berufsschulen die ihnen in Aussicht gestellte Autonomie ausfüllen. In diesem Zusammenhang wird darauf aufmerksam gemacht, daß an die Schulleiter besondere Managementfähigkeiten gestellt werden, über die sie aber bislang offenbar nur begrenzt verfügen. Solche Fähigkeiten scheinen um so mehr erforderlich, als mit der (geplanten) Institutionalisierung verschiedenster Ausbildungsgänge (einschließlich von Schulungsmaßnahmen für Arbeitslose) verschiedenste Ausbildungstraditionen aufeinander treffen und sich neue Organisationskulturen erst entwickeln müssen. Von den Schulleitungen sowie von den jeweiligen Einflußmöglichkeiten und inhaltlichen Vorstellungen der auf zentraler, aber auch vor allem auf regionaler Ebene an der Berufsausbildung Beteiligten wird es abhängen, inwieweit sich die zukünftige Berufsbildung eher an kurzfristigen Anforderungen des Arbeitsmarktes bzw. am Bedarf einzelner Betriebe orientieren wird oder ob eher eine eigenständige Qualifizierungspolitik betrieben wird.

5. Abschließende Bemerkungen aus der Sicht eines ausländischen Beobachters

Das niederländische Berufsausbildungssystem steht vor ähnlichen Herausforderungen wie auch das deutsche Berufsausbildungssystem, dies, obwohl es sich in seiner institutionellen Struktur, nämlich des großen Anteils vollzeitschulischer Berufsausbildung, deutlich von dem der Bundesrepublik unterscheidet. Trotz dieser unterschiedlichen Struktur werden teilweise aber vergleichbare Lösungsmöglichkeiten gesucht, wobei der Ausgangspunkt jeweils verschieden ist: Während in bezug auf das Verhältnis von Theorie und Praxis in der Berufsausbildung in der Bundesrepublik Deutschland eine Verstärkung der Theoriekomponente durch Ausweitung des berufsschulischen und/oder der überbetrieblichen Ausbildung gefordert wird, geht es in den niederländischen Diskussionen eher um das Entgegengesetzte. Angesichts des hohen Anteils vollzeitschulischer Berufsausbildung wird hier nach Möglichkeiten gesucht, die Praxiskomponente in der Berufsausbildung auszuweiten und stärker zu institutionalisieren.

Angesichts solcher Tendenzen wäre es reizvoll zu fragen, ob es zukünftig zu einer Konvergenz in der Entwicklung beider Berufsausbildungssysteme kommen kann, eine Frage, die auch mit Blick auf 'Europa 1992' interessant wäre. Es ist zum jetzigen Zeitpunkt noch zu früh, um diese Frage zu beantworten. Denn zum einen ist der Ausgang der gegenwärtigen Berufsbildungsdiskussion in den Niederlanden noch nicht absehbar.²⁸ Zum anderen sind auch diesbezügliche Entwicklungen in der Bundesrepublik Deutschland schwer einschätzbar, da die institutionellen Strukturen des deutschen dualen Systems traditionell ein großes Beharrungsvermögen aufweisen. Darüber hinaus wäre zur Beantwortung dieser Frage eine systematische Vergleichsuntersuchung der inhaltlichen und politischen Struktur beider Berufsausbildungssysteme notwendig, ein Anspruch, der den Rahmen dieser Arbeit bei

²⁸ Niederländische Kollegen verweisen selbstironisch auf den Eindruck einer Expertenkommission der OECD, die 1989 das niederländische Bildungssystem untersuchten. Danach bestand der Eindruck, daß die Niederländer Unterrichts- und Schulungsprobleme ausgezeichnet analysieren können und allerhand Lösungen anbieten können, aber dadurch, daß sie keine Entscheidungen treffen, nicht zu wirklichen Taten kommen (VISSER/WOLTERS 1990, S. 10).

weitem übersteigt. Statt dessen sollen hier - aus deutscher Beobachterperspektive - einige Auffälligkeiten genannt werden, die sich teils auf inhaltliche Aspekte, teils auf die Art der Reformdiskussion in den Niederlanden beziehen.

Am interessantesten erscheinen die aus deutscher Sicht recht radikal anmutenden Vorstellungen zur Flexibilisierung und Effektivierung der Strukturen berufsschulischer Ausbildung sowie zur verbesserten institutionellen Zusammenarbeit zwischen Schule und Betrieb. Eine vergleichbare Dezentralisierung, Autonomisierung und betriebswirtschaftliche Professionalisierung, wie sie in den Niederlanden angestrebt und in angelsächsischen Ländern verbreitet ist, stößt sich in der Bundesrepublik bislang an der tradierten staatlich-administrativen Struktur des Schulsystems, an seinem Föderalismus sowie vermutlich auch an Widerständen der Lehrerschaft.²⁹ Angesichts der Tatsache, daß die Abstimmung zwischen Berufsschule und betrieblichem Lernen ein strukturell problematischer und chronisch verbesserungsfähiger Aspekt des dualen Systems darstellt (LEMPERT 1990), sind die diesbezüglichen Lösungsvorschläge und Entwicklungen im niederländischen Berufsbildungssystem im Auge zu behalten.

Auffällig ist, daß das im Vergleich zur Bundesrepublik niedrigere Abschlußniveau verschiedener Erstausbildungsgänge, nämlich das Niveau der 'angehenden Fachkraft' nach zweijähriger Berufsausbildung, kein Thema der Berufsbildungsdiskussion in den Niederlanden ist. Dies mag zum einen auf die Tradition zurückzuführen sein, daß in den letzten beiden Schuljahren der Sekundarunterricht der Grundstufe (LBO) ein beruflicher Unterricht erteilt wird, wobei angesichts zunehmender Anteile von allgemeinen Bildungsinhalten dieser in der Zwischenzeit eher berufsvorbereitende Funktion hat (vgl. Kapitel 1). Zum anderen erhofft man sich, durch die Beibehaltung dieses Abschlußniveaus möglichst allen Jugendlichen eine Chance zu bieten, eine erste formale Berufsqualifikation zu erreichen. In der Bundesrepublik wird aus diesem Grunde neuerdings zwar auch eine stärkere Differenzierung der Berufsausbildungsgänge gefordert, jedoch gibt es dagegen sowohl von Seiten der Ge-

²⁹ Allerdings ist auch im bundesrepublikanischen Schulsystem der Einfluß zentraler Steuerung und Kontrolle zurückgegangen, wobei dieser Einfluß auch für die Vergangenheit nicht überschätzt werden darf (ARBEITSGRUPPE BILDUNGSBERICHT 1990, S. 83).

werkschaften als auch des Handwerks erheblichen Widerstand. Auch von der deutschen Sozialgesetzgebung wird ein Berufsabschluß nach zweijähriger Ausbildung nicht als vollwertiger Beruf anerkannt.

Im Gegensatz zur Bundesrepublik wird die berufliche Erstausbildung in den Niederlanden sowohl von den Betrieben als auch von den Gewerkschaften grundsätzlich als Aufgabe des Staates angesehen. Dies betrifft weniger die Durchführung der Berufsausbildung, die innerhalb des in den achtziger Jahren expandierenden Lehrlingswesens einen überwiegenden betrieblichen und/oder überbetrieblichen Anteil kennt und auch innerhalb der vollzeitschulischen Ausbildung ausgedehnte Praxisphasen ausweist. Vielmehr wird Berufsausbildung als gesellschaftliche Investition und Mittel staatlicher Daseinsvorsorge angesehen, die daher grundsätzlich auch aus öffentlichen Mitteln finanziert werden müsse. Natürlich werden auch von den niederländischen Betrieben Bildungsausgaben als Investitionen in 'Human Capital' angesehen, jedoch hat man dabei weniger die berufliche Erstausbildung als die betriebliche und überbetriebliche Weiterbildung im Auge.

In der gegenwärtig geführten Berufsbildungsdebatte in den Niederlanden fällt auf, daß kaum berufspädagogische Argumente zur Begründung der staatlichen Reformvorstellungen gebraucht werden oder mögliche pädagogische Folgeprobleme reflektiert werden. Die Argumentationen haben häufig einen steuerungstheoretischen Hintergrund und erscheinen dadurch teilweise außerordentlich technokratisch. Nur ein Beispiel dafür ist die Auseinandersetzung um eine stärkere Beteiligung der Betriebe an der Finanzierung der Berufsausbildung. Hierfür werden von seiten des Bildungsministers lediglich haushaltspolitische Argumente ins Feld geführt. Fragen der pädagogischen Angemessenheit (oder Unangemessenheit) eines größeren Engagements der Betriebe für die fachpraktische Berufsausbildung sind bestenfalls sekundär (VISSER 1990).

Vielleicht zusammenhängend mit der Verbreitung technokratischer Argumentationen fällt auf, mit welchen kurzen Zeithorizonten relevante und differenzierte Veränderungen in der Berufsausbildung geplant, Effekte erwartet und evaluiert werden und zu neuen inhaltlichen oder institutionellen Verände-

rungen führen. Dies fällt vor allem auf bei den geplanten und teilweise durchgeführten Reformen der Vollzeitberufsschulen, die außerordentlich komplexe Anforderungen sowohl an das Schulmanagement als auch die Lehrerschaft stellen. Ein anderes Beispiel sind die 1987 neu eingerichteten Institutionen zur Erarbeitung von berufsschulischen Lehrplänen, von denen bereits nach zweieinhalbjähriger Tätigkeit relevante Ergebnisse ihrer Arbeit erwartet werden. Hinter dieser kurzfristig erscheinenden Planungsstrategie scheint neben 'Effizienzvorstellungen' teilweise eine Marktideologie zu stehen, gemäß derer sich die Berufsausbildung in kurzen Zeitabständen den schnell wechselnden Anforderungen des Arbeitsmarktes bzw. der Betriebe anpassen soll. Eine Alternative zu diesem Wettlauf mit der Zeit wäre, daß die Berufsbildungsinstitutionen auf der Planungs- und Durchführungsebene selbst eine *eigenständige Qualifizierungspolitik* betreiben, die angesichts der komplexen Herausforderungen und Risiken nicht nur in den Niederlanden, sondern auch in anderen westeuropäischen Staaten hochgradig innovative Reaktionen notwendig macht (LUTZ 1990).

Vielleicht ist die Suche nach kurzfristigen Lösungen aber auch Ausdruck einer Prozeßorientierung oder eines Pragmatismus, der ergebnisorientierte Grundsatzdiskussionen, die für Niederländer als 'typisch deutsch' gelten, ablehnt und vieles der gesellschaftlichen Diskussion und Entwicklung überläßt. Nach diesem Erklärungsversuch hätten (auch technokratisch anmutende) Planungen eher orientierende Funktion mit der Aufgabe, einen gesellschaftlichen Diskussionsprozeß auszulösen, vielleicht aber auch bloß nur symbolische Funktion. Vielleicht ist es dies, was für den Außenstehenden die niederländische Gesellschaft zumindest auf den ersten Blick so lebendig und dynamisch erscheinen läßt.

6. Liste der Gesprächspartner

R. Alberts, Instituut voor Toetsontwikkeling (CITO), Arnhem

M. Babliowsky, Stichting Centrum Onderwijsonderzoek aan de Universiteit Amsterdam (SCO), Amsterdam

Y. Bemelmans, European Centre for Work and Society (ECWS), Maastricht

J. Brandsma, Onderzoekscentrum Toegepaste Onderwijskunde aan de Universiteit Twente (OCTO), Enschede

E. de Bruijn, Stichting Centrum Onderwijsonderzoek aan de Universiteit Amsterdam (SCO), Amsterdam

P. van den Dool, Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen (MOW), Zoetermeer

J. Dronkers, Stichting Centrum Onderwijsonderzoek aan de Universiteit Amsterdam (SCO), Amsterdam

R. van Hattem, Centrum Innovatie Beroepsonderwijs Bedrijfsleven (CIBB), 's-Hertogenbosch

B. Hövels, Instituut voor Toegepaste Sociale Wetenschappen (ITS), Nijmegen

W. Jansen, Centrum Innovatie Beroepsonderwijs Bedrijfsleven (CIBB), 's-Hertogenbosch

J. te Kanter, Instituut voor Toetsontwikkeling (CITO), Arnhem

T. Koenen, Instituut voor Toetsontwikkeling (CITO), Arnhem

R. van Mechelen, Centrum Innovatie Beroepsonderwijs Bedrijfsleven (CIBB), 's-Hertogenbosch

J. Mistrat Haarhuis, Instituut voor Leerplanontwikkeling (SLO), Enschede

T. Moerkamp, Stichting Centrum Onderwijsonderzoek aan de Universiteit Amsterdam (SCO), Amsterdam

J. Onstenk, Stichting Centrum Onderwijsonderzoek aan de Universiteit Amsterdam (SCO), Amsterdam

I. Overdiep, Federatie Nederlandse Vakbeweging (FNV), Amsterdam

F. Peters, Onderzoekscentrum Toegepaste Onderwijskunde aan de Universiteit Twente (OCTO), Enschede

-
- B. van Onna, Instituut voor Toegepaste Sociale Wetenschappen (ITS), Nijmegen
- A. Renique, Verbond van Nederlandse Ondernemingen (VNO), Den Haag
- G. Verburg, Christelijk Nationaal Vakverbond (CNV), Utrecht
- K. Visser, Centrum Innovatie Beroepsonderwijs Bedrijfsleven (CIBB), 's-Hertogenbosch
- E. Voncken, Stichting Centrum Onderwijsonderzoek aan de Universiteit Amsterdam (SCO), Amsterdam
- D. Wijngaerts, European Centre for Work and Society (ECWS), Maastricht
- S. van Zolingen (Universiteit Nijmegen), Nijmegen

7. Literatur

DIJK, C. VAN/ AKKERMANS, T./HÖVELS, B. (1987), Sociale partners en het beroepsonderwijs in Nederland, CEDEFOP - Dokument, Luxemburg

DODDE, N. (1988), Sozioökonomische Bedingungen und Prozesse in der Entwicklung der beruflichen Bildung - Fallbeispiel Niederlande, in: KRAAYVANGER, G. /ONNA, B. VAN /STRAUSS J. (HRSG.), Berufliche Bildung in der Bundesrepublik Deutschland und in den Niederlanden, Instituut voor Toegepaste Sociale Wetenschappen, Nijmegen, 31-53

DOOL, P.C. VAN DEN, VONCKEN, E. (1988), Vocational Education and Training in the Netherlands, descriptions and reflections, Stichting Centrum voor Onderwijsonderzoek van de Universiteit van Amsterdam, Amsterdam

DOOL, P.C. VAN DEN (1990), Geschiedenis beroepsonderwijs, over de verstatelijking van de formatie van menselijk kapitaal, Eerste versie, Man.

DRONKERS, J. (1990), Groei Deelname en Verzuiling, in: Schoolblad 25, 14, 16-20

FRIETMANN, J. (1990), De Kwaliteit van de Praktijkcomponent in het Leerlingswezen, Instituut voor Toegepaste Sociale Wetenschappen, Nijmegen

HÖVELS, B. (1991), Bedrijfsopleidingen en het maatschappelijk scholings-offensief, in: Volwasseneducatie, Nr. 1, 16-21

JAARSMA, R. (1988), De transparante trappen van de beroepseducatie, in: Vernieuwing. Tijdschrift voor Onderwijs en Opvoeding, jaargang 47, nummer 10, 6-20

JALLADE, J.P. (1989), Recent Trends in Vocational Education and Training: an overview, in: European Journal of Education, Vol. 24, No 2, p. 103-125

KABINETSREACTIE (1990), Rapport Tijdelijke Adviescommissie Onderwijs en Arbeidsmarkt, 5 oktober 1990, Man.

KRAAYVANGER, G. /ONNA, B. VAN (1988), Wandlungen des Bildungsbegriffs aus soziokultureller Sicht - Fallbeispiel Niederlande, in: KRAAYVANGER, G. /ONNA, B. VAN /STRAUß, J. (Hrsg.), Berufliche Bildung in der Bundesrepublik Deutschland und in den Niederlanden, Instituut voor Toegepaste Sociale Wetenschappen, Nijmegen, 67-82

LEMPERT, W. (1990), Apprenticeship in Germany: its effects on occupational and educational careers, political orientations, and personality development, Max-Planck-Institute for Human Development and Education, Berlin, Man.

LIESHOUT, W. VAN e.a. (1989), Rijkdom van het onvoltooide, Uitdagingen voor het Nederlandse onderwijs, Zoetermeer

LUTZ, B. (1991), Herausforderungen an eine zukunftsorientierte Berufsbildungspolitik in: Bundesinstitut für Berufsbildung, Der Generalsekretär (Hrsg.), Die Rolle der beruflichen Bildung und Berufsbildungsforschung im internationalen Vergleich, Internationale wissenschaftliche Tagung zur beruflichen Bildung am 25. und 26. Oktober in Berlin, Tagungsdokumentation, Berlin/Bonn 1991, S. 27 - 36.

MINISTERIE VAN ONDERWIJS EN WETENSCHAPPEN (1988), Het Nederlands Onderwijssysteem, Docinform nr. 332, Zoetermeer

MINISTERIE VAN ONDERWIJS EN WETENSCHAPPEN (1990), Hearings m.b.t. rapport: 'Naar een werkzaam traject', Zoetermeer

MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID (1989), Schoolverlatersbrief, Man.

OESO - RAPPORTAGE (1990), Review van het onderwijsbeleid in Nederland, Verslag en vragen, Zoetermeer

ONSTENK, J, MOERKAMP, T., VONCKEN, E., DOOL, P.C. VAN (1990), Leerprocessen in Stages, SCO - Rapport, 209, Stichting Centrum voor Onderwijsonderzoek van de Universiteit van Amsterdam, Amsterdam

OSA - RAPPORT 1990 (1990), Arbeidsmarktperspectieven, Nr. 8, 's-Gravenhage

PCBB (1986), Pedagogisch Centrum Beroepsonderwijs Bedrijfsleven, Beroepenanalyse voor beroepsonderwijs, Verkorte versie 'Handleiding voor beroepenanalyse', 's-Hertogenbosch

RAUWENHOFF-COMMISSIE (1990), Onderwijs-arbeidsmarkt: naar een werkzaam traject, Advies van de tijdelijke advies-commissie Onderwijs-Arbeidsmarkt, Alphen aan de Rijn

RCO - REACTIE (1990), Reactie Raad van de Centrale Ondernemingsorganisaties op het Rapport Rauwenhoff, Man.

REULING, J. (1991), Forschungsinstitute für die berufliche Bildung in den Niederlanden, Bundesinstitut für Berufsbildung, Berlin und Bonn, hekt. Man.

SCP (1990), Sociaal en Cultureel Planbureau, Sociaal en Cultureel Rapport 1990, Rijswijk

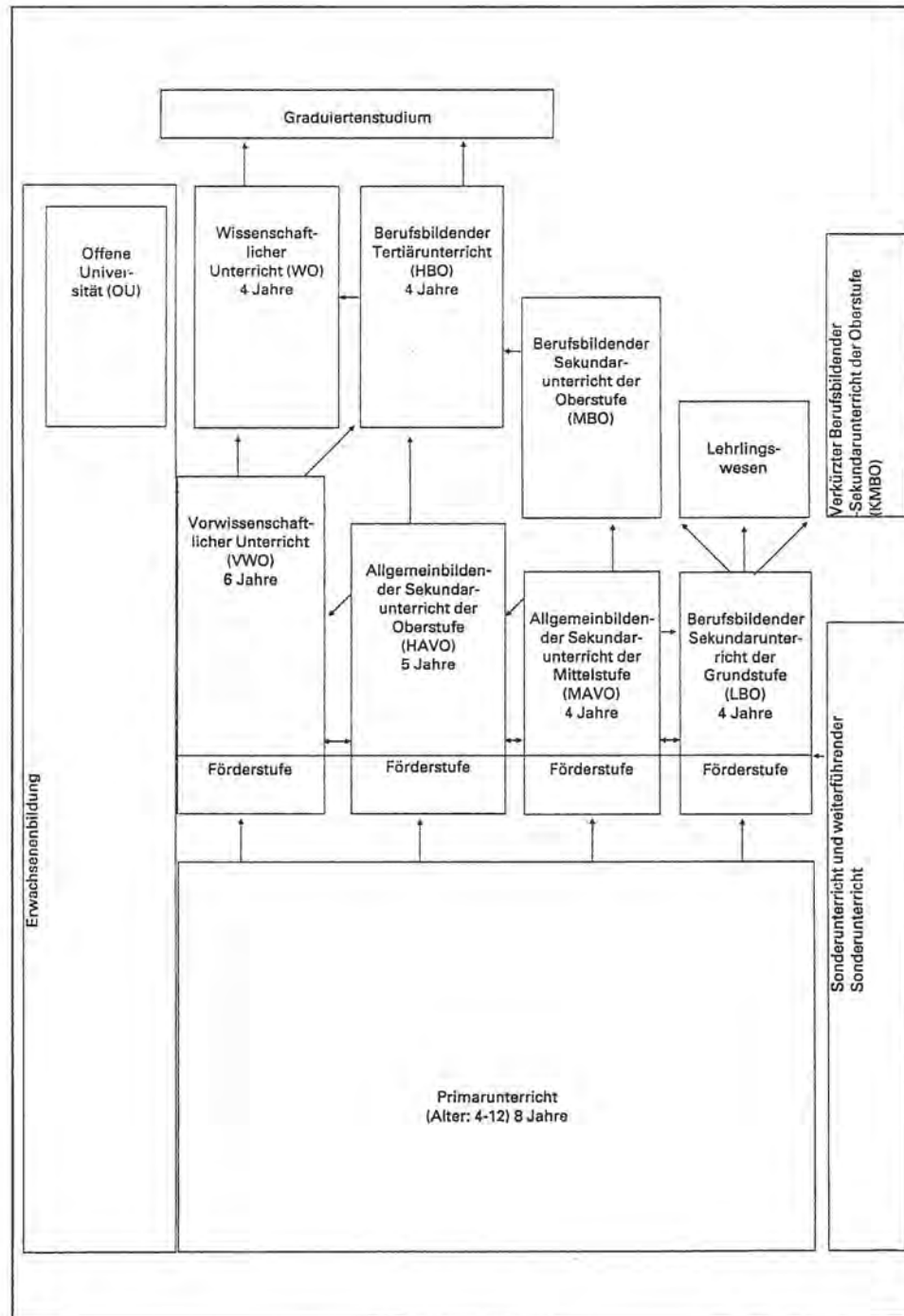
SVM - PROCESCOORDINATIE (1990), Open Beroepsonderwijs Innovatie en Kwaliteit, Bunnik, Man.

VISSER, K. (1990a), Beroepsonderwijs en Training in Nederland, Centrum Innovatie Beroepsonderwijs Bedrijfsleven (CIBB), s'-Hertogenbosch

VISSER, K. (1990b), Wat zeggen cijfers? Centrum Innovatie Beroepsonderwijs Bedrijfsleven (CIBB), s'-Hertogenbosch

VISSER, K., WOLTERS, P. (1990), Zukunftsorientierte Anforderungen an die Qualifizierungspolitik in den Niederlanden, Centrum Innovatie Beroepsonderwijs Bedrijfsleven (CIBB), s'-Hertogenbosch

VRIES, B. DE (1988), Het Leven en de Leer, Een studie naar de verbinding van leren en werken in de stage, Instituut voor Toegepaste Sociale Wetenschappen, Nijmegen



ISBN 3-88555-461-5

Bundesinstitut für Berufsbildung

Fehrbelliner Platz 3

1000 Berlin 31

Friesdorfer Straße 151-153

5300 Bonn 2