

Die berufliche Bildung bei den Nachbarn

Ein Leitfaden für die Zusammenarbeit in der
deutsch-niederländischen Grenzregion

Lambert Teerling

Übersetzung: Gerd Busse



Unterstützt durch / mede mogelijk gemaakt door:

Ministerium für Wirtschaft,
Mittelstand und Energie
des Landes Nordrhein-Westfalen



provincie
Gelderland



**Niedersächsische
Staatskanzlei**



INTERREG - Grenzregionen gestalten Europa
Europäischer Fonds für Regionale Entwicklung der Europäischen Union

INTERREG - Grensregio's bouwen aan Europa
Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling van de Europese Unie



Kreis Borken. Kreis Steinfurt. Landkreis Grafschaft Bentheim.

www.deutschland-nederland.eu

Impressum

Autor: Lambert Teerling
Layout: Monique Teeuwen
Druck: De Grafische Werkplaats ROC Nijmegen
Ausgabe: EUREGIO e.V., Gronau
Verantwortlich: Dr. Elisabeth Schwenzow, directeur-bestuurder Euregio e.V.

Nichts aus dieser Ausgabe darf ohne die schriftliche Zustimmung der EUREGIO vervielfältigt und/oder veröffentlicht werden auf welche Art und Weise auch immer. Dies ist eine Ausgabe des INTERREG IV A Projektes „Bürgerberatung“.

Vorwort

„*Though this be madness, yet there is method in it*“, sagt Polonius über Hamlet.¹ So merkwürdig die Systeme der anderen auch sein mögen, es ist immer empfehlenswert, nach der inhärenten Logik zu suchen. Das gilt auch für den Ansatz dieses Leitfadens, der für Deutsche und Niederländer gemacht worden ist, die es mit der Berufsbildung des jeweils anderen Landes zu tun bekommen. Denn gerade jetzt, da die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in der beruflichen Bildung und auf dem Arbeitsmarkt immer mehr an Bedeutung gewinnt, ist es wichtig, dass man einander auch auf diesem Gebiet begreift. Der Leitfaden hat nicht die Absicht, eine detaillierte und umfassende Beschreibung der beiden Systeme der beruflichen Bildung zu liefern – wer das System des Nachbarn eingehend studieren möchte, findet beim Europäischen Zentrum für die Förderung der Berufsbildung (Cedefop)² wissenschaftlich ausgezeichnet untermauerte Beschreibungen der Systeme aller europäischen Länder. Der vorliegende Leitfaden versucht vielmehr, dem Leser in seiner täglichen Praxis eine Hilfestellung bei der Erkundung des Systems der Nachbarn zu bieten, so dass er in Kontakten mit Kollegen aus dem Nachbarland besser den Hintergrund ihres Denkens und Handelns verstehen kann. Es soll der Versuch unternommen werden, für Aspekte des jeweils anderen Systems, die auffällig anders und ein wenig unerklärlich scheinen, eine Erklärung zu geben. In der Einleitung wird beschrieben, wie sich die beiden Systeme in den zurückliegenden Jahrzehnten hinsichtlich fundamentaler Ausgangspunkte auseinanderentwickelt haben. Anschließend werden rund um acht Themen die wichtigsten Unterschiede und Gemeinsamkeiten dargelegt und erläutert.

Der vorliegende Leitfaden beinhaltet keinen Vergleich der beiden Berufsbildungssysteme. Da sich beide Systeme hinsichtlich ihres Aufbaus und ihrer Struktur sehr stark voneinander unterscheiden, läuft bereits ein rein zahlenmäßiger Vergleich rasch auf einen Vergleich zwischen Äpfeln und Birnen hinaus. Ebenso wenig geht es um einen qualitativen Vergleich: Keines der beiden Systeme lässt sich als „besser“ oder „schlechter“ im Vergleich zum jeweils anderen System bezeichnen. Dennoch verbergen sich hinter beiden Systemen teilweise unterschiedliche Ziele und Bestrebungen, so wie es beim Thema des fundamentalen Dilemmas in der beruflichen Bildung deutlich gemacht werden soll. Es ging darum, die Merkmale des niederländischen Systems aus einem deutschen Blickwinkel heraus zu beschreiben – und umgekehrt.

¹ William Shakespeare. Hamlet, 2. Akt, Szene 2.

² Siehe die Website des Cedefop (<http://www.cedefop.europa.eu/de>) unter „Länderberichte“.



Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung: Ein kurzer Abriss der Geschichte der Berufsbildung in Deutschland und den Niederlanden	4
2.	Komplexität der beiden Berufsbildungssysteme	7
3.	Ströme in der beruflichen Bildung	14
4.	Der Übergang von der allgemeinbildenden Schule zur Berufsausbildung	20
5.	Wer regelt die Berufsbildung?	23
6.	Wer zahlt?	25
7.	Ausbilden im Betrieb	29
8.	Qualitätssicherung in der Berufsbildung	31
9.	Was sind Berufsabschlüsse jenseits der Grenze wert?	34
10.	Zum Schluss	36

I. Einleitung: Ein kurzer Abriss der Geschichte der Berufsbildung in Deutschland und den Niederlanden

Die Systeme der beruflichen Bildung in Deutschland und den Niederlanden unterscheiden sich heute – anno 2015 – fundamental voneinander. Die Basis der Berufsbildung besteht aus zwei Elementen: der Ausbildung im Betrieb (oder der Institution bzw. Organisation) und dem Unterricht in der berufsbildenden Schule. Weiß man, wie sich diese beiden Elemente in einem bestimmten Land zueinander verhalten, lassen sich allein dadurch bereits viele Unterschiede erklären, die man in der alltäglichen Praxis der beruflichen Bildung wahrnimmt. Nun, die Berufsbildungssysteme Deutschlands und der Niederlande waren sich in den 50er Jahren des letzten Jahrhunderts sehr ähnlich. In beiden Ländern nahm die überwiegende Mehrheit der Erwerbsbevölkerung mit ungefähr 14 Jahren eine Arbeit auf. Für einen Großteil dieser Tätigkeiten brauchte man keine Qualifikationen, sie war etwas für Ungelernte, und wer einen Beruf erlernte, tat dies meist auf „dualem“ Wege. Diese klassische Form der Ausbildung wurde also vom Lernen am Arbeitsplatz unter Aufsicht des Betriebes dominiert. In den 1950er Jahren kam es zu einem erneuten Industrialisierungsschub, der neben den fachlichen Fertigkeiten die ihnen zugrunde liegenden theoretischen Kenntnisse immer bedeutsamer werden ließ. Als Reaktion auf diese Entwicklung entstand in beiden Ländern die ergänzende schulische Ausbildung. Dieser Teil der Ausbildung befand sich in staatlicher Hand. Beide Länder hatten in dieser Zeit also eine starke duale Tradition. Doch die zunehmende Ausweitung der Schulpflicht und die wachsende Bildungsbeteiligung des „einfachen Volkes“ führten in den Niederlanden dazu, dass nicht das Lehrlingswesen, sondern vor allem die berufliche Bildung in ihrer schulischen Variante an Bedeutung gewann und sich zu einer umfassenden Ausbildungsform entwickelte. Das Ergebnis war, dass sich die niederländische Berufsbildung im Jahr 1980 überwiegend in schulischer Form vollzog, wohingegen in Deutschland das duale System vorherrschte.

I.1 Der Kurs der deutschen Berufsbildung: Das Berufsbildungsgesetz von 1969

Die industrielle Entwicklung und die Innovationen in der deutschen Wirtschaft in den 1960er Jahren machten es erforderlich, die berufliche Bildung zu reformieren. Im Jahr 1969 trat in Deutschland ein neues Gesetz zur beruflichen Bildung in Kraft: das Berufsbildungsgesetz.

In diesem Gesetz werden alle fundamentalen Merkmale der reformierten Berufsbildung definiert und Entscheidungen darüber getroffen, die für die Entwicklung der beruflichen Bildung richtungweisend sind. Als Erstes: Die Berufsbildung ist dual organisiert, und die Durchführung der beruflichen Bildung wird überwiegend der Verantwortung der Betriebe übertragen. Der Staat und die Sozialpartner stecken den Rahmen für die Ausbildungen ab. Die betriebliche Ausbildung für staatlich anerkannte Berufe ist dabei an strenge Regeln gebunden. Die Regelungen für den Inhalt,

die Organisation und das Prüfungswesen der Berufsausbildungen sind ebenso wie die Rechte der Auszubildenden detailliert festgelegt. Für die ergänzende theoretische Ausbildung sorgt der Staat. Dieser Teil der Ausbildung muss auf die Ausbildung im Betrieb abgestimmt sein. Die Kosten der betrieblichen Ausbildung müssen von den Betrieben getragen werden. Mit diesen Ausgangspunkten ist der Betrieb – wenn auch unter strenger Aufsicht des Staates – der Regisseur sowie der Dreh- und Angelpunkt der deutschen Berufsbildung.

Gleichzeitig hat die Bundesregierung ab 1969 das Experimentieren mit neuen innovativen Ausbildungsmethoden in den betrieblichen Ausbildungen gefördert – was der berufspädagogischen Reform des dualen Systems in der Folge einen starken Impuls verliehen hat. Das Gesetz von 1969 wurde zu Beginn dieses Jahrhunderts evaluiert und 2005 angepasst: die Novellierung des Berufsbildungsgesetzes. Die Anpassungen sind jedoch sehr begrenzt und tasten den Kern des Gesetzes nicht an. Man kann davon ausgehen, dass das novellierte Gesetz in den kommenden Jahrzehnten in Kraft bleibt.

Zusätzlich zum dualen Ausbildungsweg verfügt das deutsche System noch über eine Reihe von schulischen Ausbildungsformen mit einem berufsausbildenden Charakter. Sie sind zahlenmäßig insgesamt jedoch sehr viel kleiner als das duale System und werden auf Länderebene geregelt.

Einige Ausbildungen im Bereich Gesundheit und Soziales, etwa die in der Krankenpflege, sind bundesweit, andere sind für jedes Bundesland einzeln durch die Gesundheitsminister der Länder geregelt. Es handelt sich dabei um schulbasierte Ausbildungen, häufig gekoppelt an ein Krankenhaus oder eine Einrichtung, mit hohen Praxisanteilen und einer bundesweit geregelten Ausbildungsvergütung.

1.2 Das Gesetz zur Erwachsenenbildung und Berufsbildung von 1995

Die berufliche Bildung in den Niederlanden war im vorigen Jahrhundert auf der Basis unterschiedlicher Gesetze organisiert wie ein Flickenteppich.³ Bis zu den 1980er Jahren stieß es auf wenig gesellschaftliches Interesse. Das ist im Rückblick betrachtet merkwürdig, da der Bereich der beruflichen Bildung auf Sekundarniveau bis in die 80er Jahre hinein zahlenmäßig enorm an Bedeutung gewonnen hatte. Die 80er Jahre waren von einer hohen Jugendarbeitslosigkeit durch mehrere aufeinander folgende Rezessionen gekennzeichnet. Gleichzeitig wurde aus der Wirtschaft immer mehr Kritik an der Qualität der Berufsbildung laut: Die Inhalte seien unzureichend auf die Anforderungen aus der Wirtschaft abgestimmt.

Ab den 1980er Jahren genoss die Berufsbildung in den Niederlanden größte Aufmerksamkeit. Von allen Seiten wurde Bedarf an Reformen angemeldet: Der Staat sollte für eine klare Struktur sorgen, die das Verhältnis zwischen den Akteuren in der Berufsbildung adäquat widerspiegelt. In enger Abstimmung mit der Wirtschaft kam schließlich im Jahr 1995 ein Gesetz zustande, das *Wet educatie en beroepsonderwijs* (Gesetz zur Erwachsenen- und Berufsbildung), kurz **WEB**. Dieses Gesetz legte die Organisation und die Umsetzung der Berufsbildung in die Zuständigkeit neuer

³ Bis 1995 unterlag die Berufsbildung in den Niederlanden den Regelungen des *Wet op het beroepsonderwijs* (Berufsbildungsgesetz) von 1919, des *Wet op het leerlingwezen* (Gesetz zum Lehrlingswesen) aus dem Jahr 1948 und des *Mammoetwet* (Mammutgesetz; gerichtet auf die weiterführende allgemeine Bildung) aus dem Jahr 1968.

regionaler Organisationen: den sog. „Regionalen Ausbildungszentren“ (ROCs). Das Gesetz ist beispielhaft für einen Trend in Politik und Verwaltung, der in dieser Zeit dominant war: Alles sollte größer werden, und der Zentralstaat sollte so wenig wie möglich regulierend eingreifen dürfen. Das niederländische Bildungsministerium förderte die Fusion der oft kleinen berufsbildenden Schulen zu großen Konglomeraten. Die Leitung dieser großen Ausbildungseinrichtungen erhielt ein hohes Maß an Autonomie.

Ende der 1990er Jahre entschied man sich in den Niederlanden also definitiv für einen diametral entgegengesetzten Ausgangspunkt als in Deutschland: Die Partei, die in der Organisation und Durchführung der Berufsbildung dominant ist, ist nicht die Wirtschaft, sondern eine Schulverwaltung, die in der Region die Verantwortung für die Organisation und Durchführung der Berufsbildung bekommt. Diese Bildungseinrichtungen – die ROCs – werden vom Staat finanziert.

1.3 Das fundamentale Dilemma in der Berufsbildung

Die berufliche Bildung im Sekundarbereich hat eine doppelte Funktion. Einerseits muss sie im Interesse der Wirtschaft die Nachfrage nach qualifizierten Fachkräften bedienen. Vor dem Hintergrund dieses Interesses hat die Berufsbildung eine wichtige selektierende Funktion: Sie muss die Personen selektieren, die geeignet sind, sich nach einer Berufsausbildung in einer bestimmten Branche zu betätigen. In einer modernen Gesellschaft handelt es sich dabei nicht nur um die Anforderungen an eine spezielle Tätigkeit, sondern es geht um eine breite Skala an Kompetenzen, die sicherstellt, dass sich die Arbeitskraft branchenweit einsetzen lässt. Andererseits hat die berufliche Bildung auch eine gesellschaftliche Funktion: Sie dient dazu, einer großen Gruppe von Jugendlichen die Chance zu geben, ihren Berufswunsch zu realisieren, um selbständig an der Gesellschaft teilhaben zu können.

Dieses Dilemma zeigt sich am Zugangstor zur Berufsbildung. Auf den ersten Blick sieht es so aus, als sei die Wahl in beiden Ländern ganz und gar unterschiedlich. Das deutsche System ist in hohem Maße dual: der Arbeitgeber entscheidet, ob er einen Jugendlichen einstellt. Der, der keinen Ausbildungsvertrag erhält, wird sich seinen Berufswunsch also nicht erfüllen können. Das niederländische System hat dagegen einen diametral anderen Ausgangspunkt: Der Staat erteilt den ROCs den Auftrag, jeden, der möchte, zu einer Berufsausbildung zuzulassen, es sei denn, der Einzelne genügt bewiesenermaßen den Mindestanforderungen nicht, um zugelassen zu werden.

Anders formuliert: Das Wesensmerkmal des deutschen dualen Systems besteht darin, dass es aus wirtschaftlichem Interesse heraus stark selektiv ist, während das niederländische, staatlich gelenkte System sozial orientiert und dadurch wenig selektiv ist. Doch in Wirklichkeit ist dieser Gegensatz kleiner, als er auf den ersten Blick erscheint: Beide Systeme haben Anpassungsmechanismen entwickelt, wie wir im folgenden Kapitel sehen werden.

2. Komplexität der beiden Berufsbildungssysteme

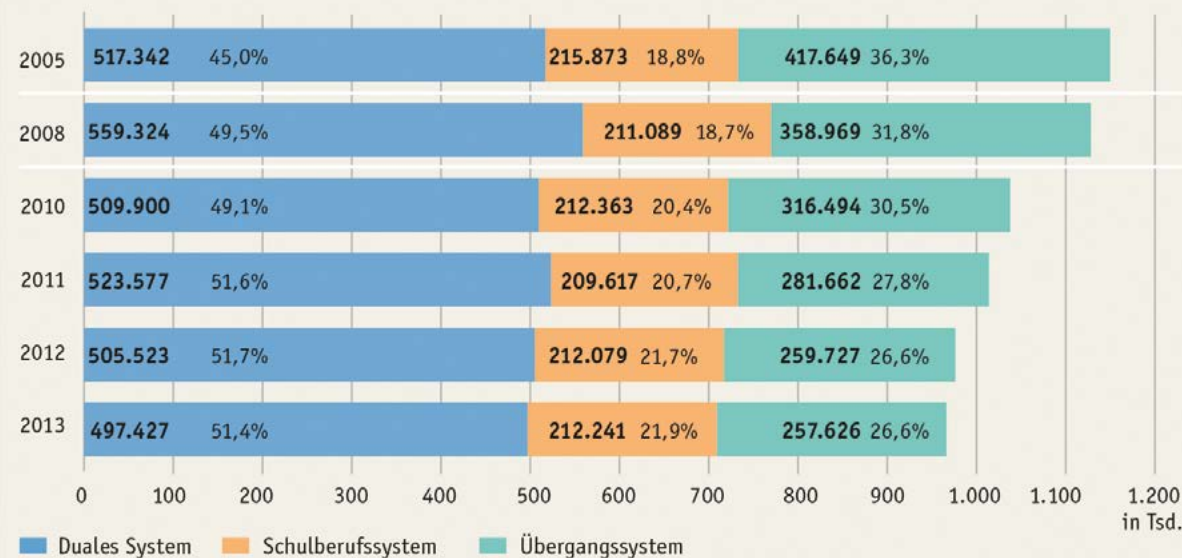
2.1. Die deutsche Berufsbildung entwickelt parallele Systeme

In den zurückliegenden Jahrzehnten gab es längere Phasen, in denen die Betriebe eine unzureichende Zahl an Ausbildungsplätzen anboten, da die wirtschaftlichen Aussichten schlecht waren. Im Rückblick ist es der deutschen Wirtschaft – sicher in den Bundesländern Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen – im Zeitraum 1980 bis 2010 sehr viel schlechter ergangen als der niederländischen. Aus niederländischer Sicht ist es daher verwunderlich, dass das duale System in dieser Zeit niemals ernsthaft zur Diskussion gestellt wurde. Es entstand ein starker Mangel an geeigneten Ausbildungsplätzen. Der Staat begann bereits ab den 1980er Jahren damit, zusätzliche Möglichkeiten für Jugendliche zu schaffen, die keinen Zugang zum dualen System fanden: Man bot Vorbereitungskurse und Grundausbildungen in vollzeitschulischen Maßnahmen an. Die bekanntesten Varianten sind das „Berufsvorbereitungsjahr“ (BVJ) und das „Berufsgrundbildungsjahr“ (BGJ). Dahinter stand die Absicht, die Chance zu vergrößern, um auf diesem Weg doch noch in das duale System zu gelangen.

Im Laufe der Jahre mussten diese zusätzlichen Ausbildungsmaßnahmen immer mehr Jugendliche auffangen. Der Grund dafür lag darin, dass die Betriebe über längere Phasen hinweg eine unzureichende Zahl an Ausbildungsplätzen anboten, vor allem aber auch, dass eine wachsende Gruppe Jugendlicher nicht den Anforderungen genügte, die Arbeitgeber an sie stellten. Die Maßnahmen, die solche Jugendlichen auffangen, denen der direkte Zugang zum dualen System verwehrt bleibt, werden unter dem Begriff „Übergangssystem“ zusammengefasst: ein System, um den Übergang ins duale System zu ermöglichen. Es gibt seit langem viel Kritik an dem System: Es scheint ein Dickicht an Initiativen zu sein, das letztlich nur eine riesige Warteschlange vor den Türen des dualen Systems produziert.⁴ In der Praxis sind es vor allem Jugendliche mit einem Hauptschulhintergrund, die im Übergangssystem die Zeit bis zum Ende ihrer Schulpflicht aussitzen, um anschließend ohne Abschlusszeugnis den Arbeitsmarkt zu betreten. Alles in allem bleibt das deutsche Berufsbildungssystem auf das duale System fokussiert: Entweder man ist drin, oder man wird für die Chance qualifiziert, doch noch hineinzukommen. Die Tabelle auf S. 8 schlüsselt auf, welche Jugendlichen in das duale System und welche in das Übergangssystem einströmen. In der Mitte finden sich die Zahlen des Schulberufssystems: Berufsausbildungen, die kein Pendant im dualen System haben ins Besondere die von den Ländern entwickelten Ausbildungen zu staatlich anerkannten Assistent(in)en. (siehe S.18)

⁴ Ulrich, Jugendliche im Übergangssystem – eine Bestandsaufnahme. BIBB 2008

Abb. E1-1: Verteilung der Neuzugänge auf die drei Sektoren des beruflichen Ausbildungssystems 2005 bis 2013*



* Vgl. Erläuterungen zu **E1** und zu **Tab. E1-2A**.

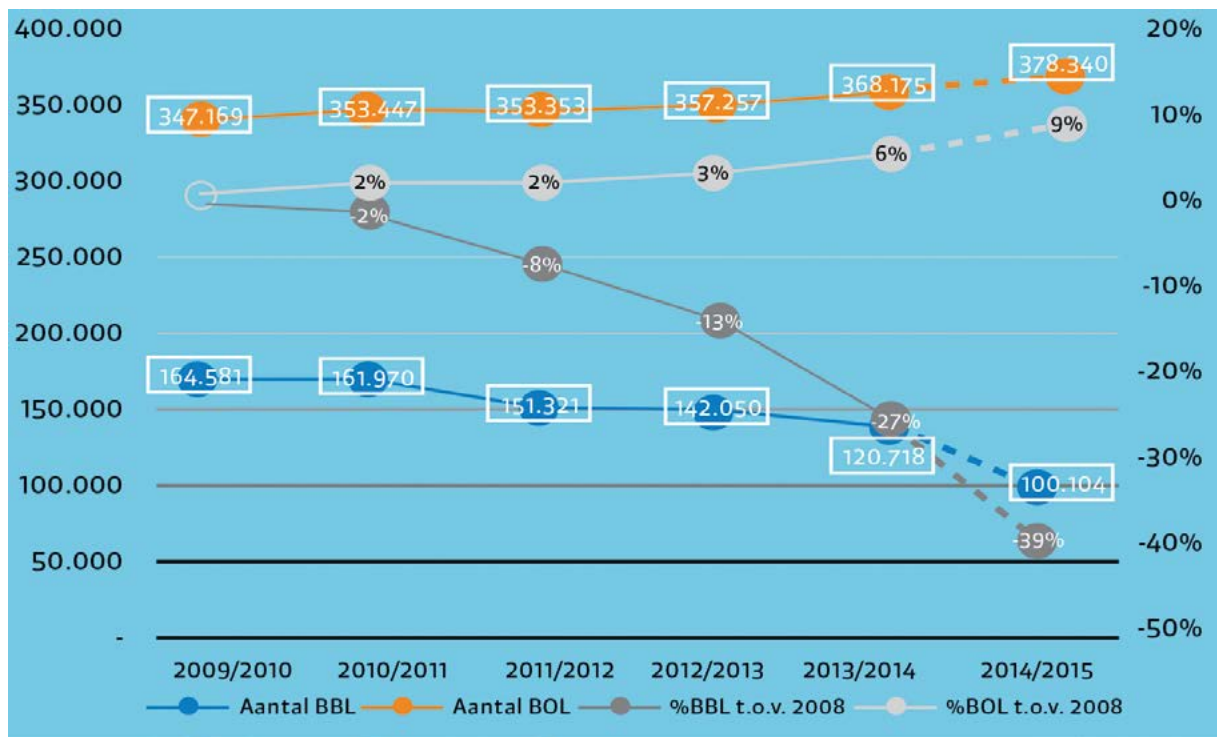
Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Integrierte Ausbildungsberichterstattung (Schulstatistik, Hochschulstatistik, Personalstandstatistik – für Beamtenausbildung im mittleren Dienst), Bundesagentur für Arbeit, Bestand von Teilnehmern in ausgewählten Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik mit SGB-Trägerschaft des Teilnehmers → **Tab. E1-2A**

Quelle: Bildung in Deutschland 2014.

2.2 Das niederländische System entwickelt flexible Ausbildungswege

Das Gesetz aus dem Jahr 1995 regelt, dass es in den Niederlanden zwei gleichwertige Ausbildungswege gibt: den BOL (beroepsopleidende leerweg; berufsausbildender Ausbildungsweg), d.h. die schulbasierte Form der Ausbildung, und den BBL (beroepsbegeleidende leerweg; berufsbegleitender Ausbildungsweg), also die duale Form der Ausbildung. Unabhängig vom Ausbildungsweg erhält der Auszubildende dasselbe Abschlusszeugnis. Beim BOL absolviert der Auszubildende mindestens 20 Prozent, jedoch maximal 60 Prozent der Ausbildung in der beruflichen Praxis in Form eines Praktikums. Beim BBL verbringt der Auszubildende mindestens 60 Prozent der Ausbildungszeit in der beruflichen Praxis (maximal 80 Prozent), verfügt über einen Arbeitnehmerstatus und erhält Lohn. Es gibt eine fortwährende Fluktuation zwischen den beiden Systemen: In einer Phase der Hochkonjunktur steigt der Anteil der dualen Ausbildung, da die Betriebe möglichst schnell möglichst viele qualifizierte junge Arbeitnehmer benötigen; in der Rezession nimmt die Zahl dualer Ausbildungsstellen dann wieder ab. Diese Wellenbewegung ist auch in der Rezession, die die Niederlande seit 2009 durchmachen, wieder deutlich sichtbar, wie sich aus der Abbildung auf S. 9 ersehen lässt: Wiederum ist eine starke Abnahme der Teilnahme am dualen System zu verzeichnen. Jugendliche in technischen und handwerklichen Berufen, die sich unter anderen Umständen für den dualen Ausbildungsweg entschieden hätten, strömen nun in den vollzeitschulischen Zweig, um so doch noch den gewünschten Abschluss erreichen zu können. Es steht zu erwarten, dass die Zahl dualer Ausbildungsstellen steigt, wenn sich die Wirtschaft wieder erholt. Diese Flexibilität, für die

sich die Sozialpartner stark gemacht haben,⁵ soll dafür sorgen, dass das Angebot an Arbeitskräften auf Dauer gesichert ist.



Quelle: SBB Barometer, Oktober 2014.

In den Niederlanden gibt es eine starke zahlenmäßige Dominanz der vollzeitschulischen Ausbildung. Viel Ausbildungszeit wird also an der Schule verbracht. In der Konsequenz bedeutet dies, dass viele der Fertigkeiten, die im deutschen System innerbetrieblich erworben werden, in den Niederlanden auf schulischem Wege vermittelt werden. Dies zeigt sich auch deutlich in der Ausstattung der Schulen: Die ROCs haben im Vergleich zu den deutschen berufsbildenden Schulen in den meisten Fällen einen sehr viel besseren und professionelleren Bestand an Ausbildungsmitteln, der sich weitgehend mit den Werkzeugen, Maschinen und Anlagen vergleichen lässt, den die deutschen Betriebe in der Ausbildung einsetzen. Der Beitrag niederländischer Betriebe am Ausbildungsgeschehen darf jedoch auch nicht unterschätzt werden: Bei mehr als der Hälfte aller Betriebe in den Niederlanden handelt es sich um anerkannte Ausbildungsbetriebe. Das Gesetz enthält die Verpflichtung, dass mindestens 20 Prozent der Ausbildungszeit im BOL-Zweig innerbetrieblich zu absolvieren ist. Häufig ist dieser Anteil jedoch bedeutend höher als 20 Prozent. Der Beitrag der Betriebe am Ausbildungsprozess besteht also vornehmlich darin, dass sie Betriebspraktika anbieten und die Praktikanten begleiten.

Das niederländische System ist auch noch auf eine andere Weise flexibel: Es unterscheidet innerhalb der Ausbildungsstruktur nach vier Niveaus.

- Niveau I, die *entreeopleiding*, d.h. die Einstiegsausbildung, richtet sich an Jugendliche ohne einen Schulabschluss. Diese Einstiegsausbildung bereitet die Jugendlichen entweder direkt auf

⁵ Sociaal-Economische Raad. Flexibiliteit in leerwegen 1999.

den Arbeitsmarkt oder aber auf eine anschließende Ausbildung auf Niveau 2 vor.

Die Ausbildung dauert ein Jahr.

- Niveau 2, die *basisopleiding* (Grundausbildung) dauert ein bis zwei Jahre. Sie bereitet die Auszubildenden darauf vor, ausführende Tätigkeiten auszuüben. Einstiegsvoraussetzung: mindestens der Abschluss des basisberoepsgerichte leerweg (basisberufsbezogener Lernpfad) des VMBO (siehe die Übersicht auf S. 12).
- Niveau 3, die *vakopleiding* (Fachausbildung) dauert zwei bis drei Jahre. Auszubildende lernen hier, Arbeiten selbständig auszuführen. Einstiegsvoraussetzung: Abschluss des theoretischen, des gemischten (theoretischen und praktischen) oder des kaderberoepsgerichte (mehr praktisch als theoretisch ausgerichteten) Lernpfades des VMBO, des HAVO oder eines diesem entsprechenden Abschlusses auf Niveau 2.
- Niveau 4, die *middenkaderopleiding* (Ausbildung für das mittlere Management), dauert drei oder vier Jahre. Auszubildende lernen hier, eine berufliche Tätigkeit völlig selbständig auszuüben. Einstiegsvoraussetzung: ein Abschluss des theoretischen, des gemischten oder des kaderberoepsgerichte Lernpfad des VMBO oder ein Abschluss des HAVO.
- Ebenfalls Niveau 4, die *specialistenopleiding* (Spezialistenausbildung) dauert ein bis zwei Jahre und richtet sich an Auszubildende, die bereits eine Fachausbildung auf Niveau 3 absolviert haben.

Diese Einteilung nach Niveaus entspricht den Vorgaben des Europäischen Qualifikations-rahmens (EQR).

2.3 Die Konsequenzen der Systeme

Wir haben gesehen, dass das niederländische System flexibel ist, da in ihm von einem Ausbildungsweg zum anderen umgeschaltet werden kann. Das deutsche System hat diese Möglichkeit nicht: Es gibt keine Alternative zur dualen Ausbildung, um zu einem von der Wirtschaft anerkannten Abschluss zu gelangen. Die Zertifikate des Übergangssystems sind in den meisten Fällen wenig wert, wenn sie nicht in eine duale Ausbildung einmünden. Auch verfügt die deutsche Berufsausbildungsstruktur über keine mit der niederländischen vergleichbare Niveau-Einteilung. Die meisten Ausbildungen im dualen System sind dreijährig, eine begrenzte Anzahl von ihnen ist zweijährig. Eine Reihe technischer Berufsausbildungen in der Industrie hat dagegen eine Dauer von dreieinhalb Jahren. Zudem gibt es in einzelnen Tätigkeitsfeldern Doppeltvarianten: eine von zwei und eine von drei Jahren, so wie etwa im Einzelhandel oder im Baugewerbe.⁶ Die deutschen Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften haben sich bislang gegen eine Neuordnung der dualen Ausbildungen in Niveaus gewehrt. Ein wichtiges Argument lautet, dass man nicht den Weg zu schmalen, tätigkeitsbezogenen Ausbildungen einschlagen möchte. Der Ausgangspunkt ist und bleibt die „Vollqualifikation“: Man möchte kein System, das Auszubildenden halbe Abschlüsse bietet. Das deutsche, überwiegend duale, System ist also weniger flexibel und erscheint daher auf den ersten Blick weniger auszubildendenfreundlich.

⁶ Hier gibt es mehr Flexibilität, nämlich die Möglichkeit, wie etwa im Einzelhandel, nach einer zweijährigen Ausbildung zum/zur Verkäufer/-in eine einjährige Ausbildung anzuschließen und sich zum/zur Kaufmann/-frau im Einzelhandel ausbilden zu lassen.

2.4 Die Ausbildungsstrukturen im Vergleich

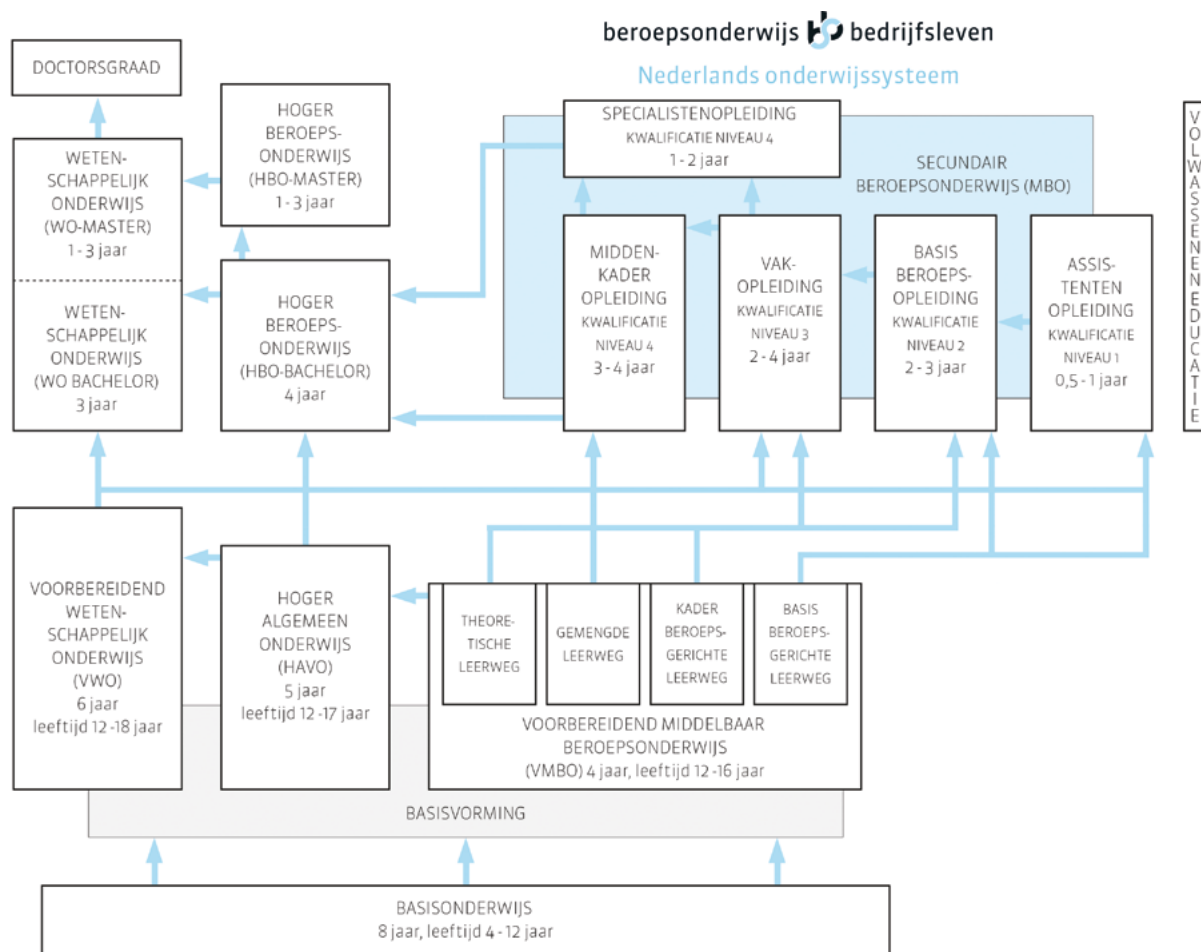
Die Niederlande und Deutschland haben beide ein Bildungssystem, das wie ein Zweistromland funktioniert: ein großer Teil der Jugendlichen – aktuell ist es gut die Hälfte – wird für eine Berufsausbildung auf Sekundarniveau vorsortiert, der andere, kleinere, Teil wird auf eine Ausbildung bzw. ein Studium im Tertiärbereich vorbereitet. In den Niederlanden wird diese Funktion vom *Vorbereidend Middelbaar Beroepsonderwijs* (VMBO) übernommen, also dem, wie es der Name schon sagt, Bereich der „Bildung die vorbereitet für die Berufsausbildung auf Sekundarniveau“. Der wichtigste Zulieferer für die Berufsausbildung in Deutschland ist die Haupt- bzw. die Realschule. Wir sind ein solches Zweistromland gewöhnt, doch angelsächsische Länder wie z.B. die Vereinigten Staaten oder Großbritannien haben andere Sortiersysteme, bei denen die Auszubildenden in breiten, allgemeinen Systemen zusammenbleiben.

Bei einem Vergleich der Berufsausbildungssysteme fällt auf, dass es in den Niederlanden mit dem VMBO eine Schulform für die vorbereitende Berufsbildung und mit dem MBO (*Middelbaar Beroepsonderwijs*) eine Schulform für die Berufsbildung auf Sekundarniveau gibt. Sieht man sich eine Übersicht des deutschen Systems an, fällt sofort auf, dass es eine ganze Reihe von Schulformen gibt, die allesamt eine Form der Berufsbildung auf Sekundarniveau bieten. Es gibt sogar noch mehr Schulformen als die, die im Schaubild auf S. 13, (Das deutsche Berufsbildungssystem) aufgeführt werden. Doch auch das niederländische System ist alles andere als einfach aufgebaut: VMBO und MBO sind Schulformen, die intern sortieren und positionieren. Die Pfeile im Schaubild auf S. 12, (Das niederländische Berufsbildungssystem) zeigen deutlich, dass die vier Formen des VMBO unterschiedliche Möglichkeiten zum Besuch einer Anschlussausbildung eröffnen. Dasselbe gilt auch für die Ausbildungsarten, sprich: Niveaus im MBO. Die Funktionen der Berufsbildung – Zugänge zu schaffen, zu qualifizieren und Durchlässigkeit zu bieten – versucht das niederländische System durch Differenzierungen innerhalb einer Schulform zu realisieren während das deutsche System offenbar die Tendenz aufweist, immer weitere Schulformen zu kreieren.

In der Übersicht des niederländischen Systems fehlt der Bereich der landwirtschaftlich orientierten Berufsausbildungen. Sie sind in den sog. *Agrarische Opleidingscentra* (AOCs) organisiert. Die AOCs sind hinsichtlich ihrer Struktur vergleichbar mit den ROCs. Ferner gibt es in den Niederlanden spezialisierte *vakscholen* (Fachschulen), die sich auf ein handwerkliches Tätigkeitsfeld richten (u.a. für grafische und feinmechanische Ausbildungen). 90 Prozent aller Auszubildenden im MBO werden in ROCs ausgebildet.⁷

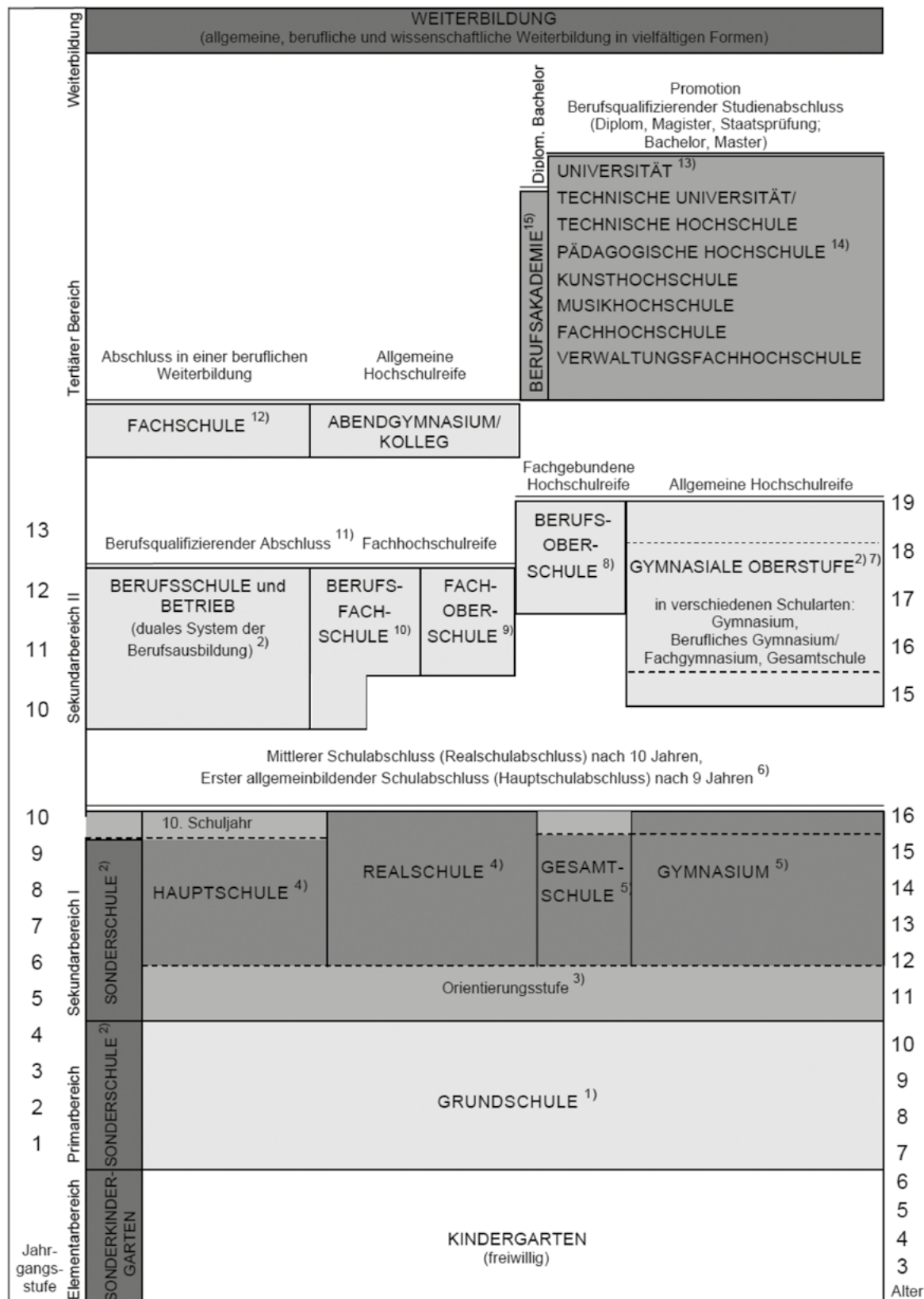
⁷ Siehe MBO Raad 2015.

Das niederländische Bildungssystem



Quelle: S-BB 2014.

Grundstruktur des Bildungswesens in der Bundesrepublik Deutschland



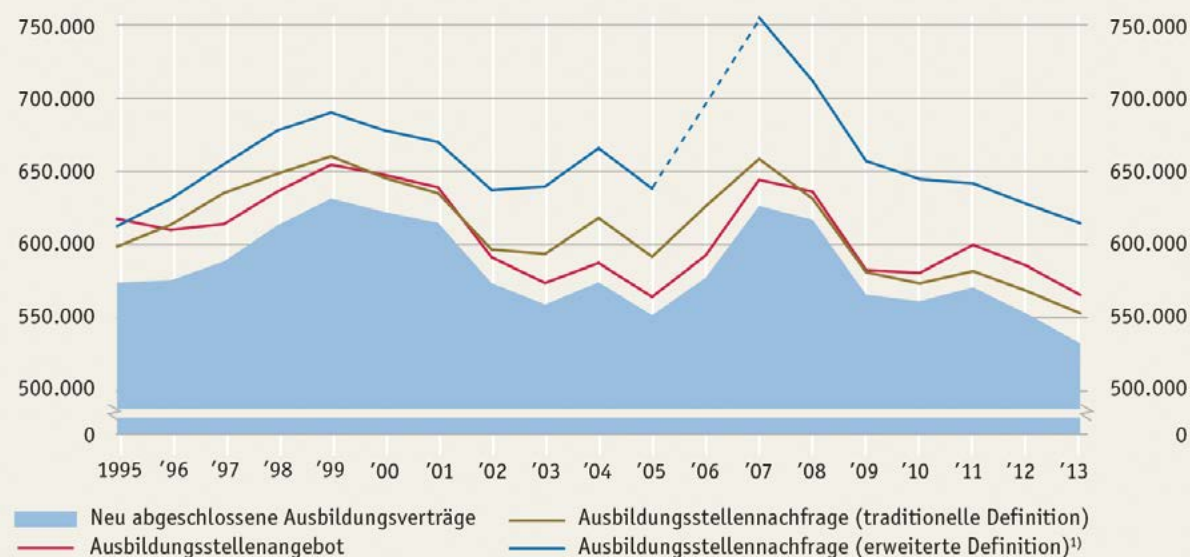
Herausgeber: Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland, Dokumentations- und Bildungsinformationsdienst, Graurheindorfer Str. 157, 53117 Bonn, Tel.: 0228 501-0.
© KMK 2012

3. Ströme in der beruflichen Bildung

3.1 Zustrom zum dualen System: Die Gesetze des Marktes

In der Haupt- und Realschule⁸ werden die Schüler intensiv auf ihre berufliche Zukunft vorbereitet: dem dualen System. Bereits weit vor den Abschlussprüfungen beginnt für die Jugendlichen die Zeit der Bewerbung bei Ausbildungsbetrieben. Dabei fällt auf, dass in ganz Deutschland immer weniger Hauptschüler eine betriebliche Ausbildungsstelle finden. Die Diskrepanz zwischen den Anforderungen, die die Betriebe an das Fähigkeitsniveau ihrer angehenden Auszubildenden stellen, und den Fähigkeiten, die die Hauptschulabsolventen mitbringen, wird immer größer. Die Hälfte aller Hauptschulabsolventen und Jugendlichen ohne Schulabschluss des Jahrgangs 2013 hatte nach anderthalb Jahren noch immer keinen Ausbildungsplatz gefunden. Vor allem Hauptschüler sind daher auf das Übergangssystem angewiesen. In den Phasen, in denen die deutsche Wirtschaft stark wächst, wächst auch die Nachfrage nach Auszubildenden. Betriebe klagen dann, dass das Angebot an Jugendlichen auf dem Ausbildungsstellenmarkt, die sich um einen Ausbildungsplatz bewerben, qualitativ unzureichend sei. Viele Jugendliche bleiben ohne Ausbildungsstelle zurück oder müssen sich für eine Ausbildung in einem Beruf entscheiden, der nicht ihre erste Wahl ist. Die Abbildung auf diese Seite zeigt, dass auch in wirtschaftlich guten Zeiten eine große Gruppe von Jugendlichen keinen Zugang zum dualen System findet (die blaue Linie).

Abb. E2-1: Abgeschlossene Ausbildungsverträge, Ausbildungsstellenangebot und -nachfrage im dualen System 1995 bis 2013* (Anzahl)



* Bis 2008 ohne, ab 2009 mit Daten der zugelassenen kommunalen Träger (zkt). Bis 2012 ohne Ausbildungsplätze, die regional nicht zuzuordnen sind, und ohne Bewerber mit Wohnsitz im Ausland.

1) Neuverträge und unvermittelte Bewerber und Bewerber mit alternativer Einmündung (z. B. Besuch weiterführender Schulen, Berufsvorbereitungsmaßnahmen) bei aufrechterhaltenem Vermittlungswunsch (letztere Gruppe bis 1997 nur Westdeutschland und Westberlin).

Quelle: Bundesagentur für Arbeit, Ergebnisse der Ausbildungsmarktstatistik, Ergebnisse zum 30.09.; Bundesinstitut für Berufsbildung, Erhebung der neu abgeschlossenen Ausbildungsverträge zum 30.09.

→ Tab. E2-1A

Quelle: Bildung in Deutschland 2014.

⁸ In einer Reihe von Bundesländern, darunter auch Nordrhein-Westfalen, werden Haupt- und Realschulen immer häufiger zu sog. „Sekundarschulen“ zusammengefasst.

⁹ Spiegel Online: Fakten zum Azubimarkt 06-09-2014.

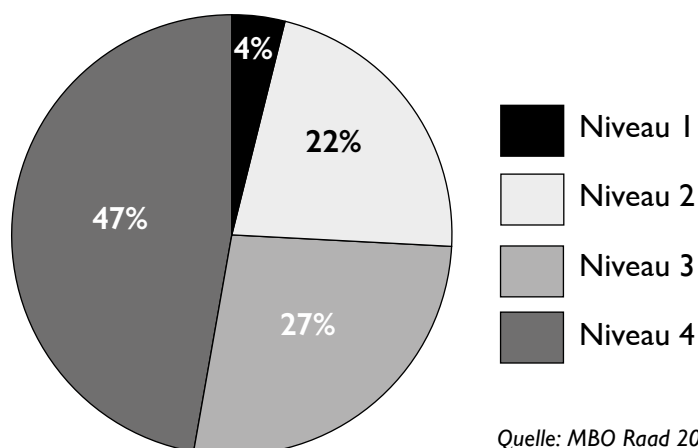
Jugendliche und ihre Eltern wissen meist genau, welche Betriebe perspektivreiche Ausbildungsstellen zu bieten haben. Dabei gibt es große Unterschiede in den Vergütungen: Die tarifliche Vergütung für einen Auszubildenden im Friseurhandwerk, erstes Ausbildungsjahr, lag 2013 etwa bei 214 bzw. 374 Euro, beim Elektroniker betrug die Vergütung dagegen 860 bzw. 877 Euro.¹⁰ In manchen Branchen wie bei den Banken oder in der Automobilindustrie bewerben sich manchmal Hunderte von Jugendlichen auf eine einzige Ausbildungsstelle. Sowohl unter den Bewerbern als auch bei der anbietenden Partei auf diesem Markt gibt es Jahr für Jahr viele Verlierer.

Das duale System ist auch für Gymnasiasten attraktiv: Mehr als 20 Prozent aller Jugendlichen, die eine duale Ausbildung absolvieren, haben einen Schulabschluss (Abitur oder Fachhochschulreife), der ihnen den Zugang zur Hochschulbildung ermöglichen würde. Dabei handelt es sich dann häufig um die begehrtesten Ausbildungsstellen: die im Finanz- sowie im Kreativsektor.

3.2 Zustrom zum ROC: Berufsausbildung für alle?

Der Zustrom zu den ROCs ist homogener als der zum dualen System. 96 Prozent der Neuzugänge an Auszubildenden haben einen VMBO-Abschluss oder verfügen über keinen Schulabschluss; weniger als 4 Prozent haben einen HAVO- oder VWO-Abschluss.¹¹ Wir haben gesehen, dass die ROCs gesetzlich dazu verpflichtet sind, alle Jugendlichen aufzunehmen, die nicht in den Hochschulbereich überwechseln. Dies passt zu den Ausgangspunkten des niederländischen Staates, der seit 2007 bestrebt ist, dass in den Niederlanden jeder zumindest bis auf das Niveau 2 qualifiziert werden muss. Das WEB aus dem Jahr 1995 ging von dem Grundsatz aus, dass der Zugang zu den ROCs schwellenfrei zu sein habe: Jeder müsse zumindest für eine Ausbildung auf Niveau 1 zugelassen werden. Für die ROCs besteht eine wichtige Aufgabe darin, Sorge dafür zu tragen, dass die Jugendlichen ihre Ausbildung auf dem richtigen Niveau aufnehmen. Auszubildende können, wenn sie einen Abschluss geschafft haben, ihre Ausbildung auf dem nächst höheren Niveau fortsetzen. Zwar ist dies gelegentlich mit Restriktionen verbunden: Der Übergang von Niveau 3 auf Niveau 4 (middenkaderopleiding) erfordert etwa ein bestimmtes Niveau bei allgemeinbildenden Fächern wie z.B. Englisch. Die Abbildung und die Tabelle auf S. 15 und 16 gibt die Verteilung der Anzahl an Auszubildenden auf die verschiedenen Ausbildungsniveaus für das Jahr 2013 wieder.

Anzahl der Auszubildenden nach Niveau 2013



Quelle: MBO Raad 2015.

¹⁰ Löhne in Ost- und Westdeutschland im Jahr 2013.

¹¹ Zahlen MBO Raad 2015.

Anzahl der Auszubildenden nach Niveau (2013) - vorläufige Zahlen

Niveau	Anzahl
niveau 1	21.000
niveau 2	113.500
niveau 3	140.000
niveau 4	240.000
Gesamt	514.500

Quelle: MBO Raad 2015.

Schwellenfreiheit mit Grenzen

Schon bald stellte es sich heraus, dass das Prinzip der Schwellenfreiheit mit Problemen behaftet war und im Widerspruch zur Finanzierungssystematik der beruflichen Bildung stand.¹² Die ROCs mussten einerseits jeden zulassen und zu einem Ausbildungsabschluss führen, wurden andererseits jedoch ergebnisorientiert bezahlt. Als die niederländische Wirtschaft 2010 stagnierte, wurde klar, dass man nach einer pragmatischen Lösung dieses Dilemmas suchen musste.

Die Niveau-1-Ausbildungen (*entreeopleidingen*), die Anfang 2014 eingeführt wurden, sollen diese Lösung bringen. Die ROCs haben Abteilungen mit professionellen Mitarbeitern, die das Zulassungsverfahren betreuen, Tests durchführen und, falls nötig, Diagnosen unter anderem bei Lernstörungen stellen.

Jugendliche, die nach Abschluss des Verfahrens nicht zulassungsfähig zu einer Ausbildung auf mindestens Niveau 2 sind, erhalten die Zulassung zu einer *entreeopleiding* auf Niveau 1. Diese Ausbildung dauert meist ein Jahr und richtet sich auf den Erwerb von Fertigkeiten in der niederländischen Muttersprache und in Rechnen, die erforderlich sind, um zu einer Berufsausbildung auf Niveau 2 zugelassen werden zu können. Zusätzlich erwerben die Auszubildenden Fertigkeiten, um auf dem Arbeitsmarkt selbständig agieren zu können, sowie vielfach auch eine Orientierung auf verschiedene Berufe.

Nach diesem Jahr beginnt der Auszubildende mit einer Ausbildung auf Niveau 2 oder sucht sich Beschäftigung. Innerhalb des Gesamtbestands der ROCs an Auszubildenden handelt es sich dabei um eine begrenzte Zahl an Jugendlichen (weniger als 5 Prozent).

Durchlässigkeit des ROCs

Wie aus der Tabelle auf S. 17 hervorgeht, ist die Altersverteilung bei den Auszubildenden an ROCs sehr heterogen. Auffallend ist die relativ hohe Anzahl Auszubildender im Alter von über 30 Jahren – in den berufsbildenden Schulen in Deutschland findet man dagegen fast ausschließlich Jugendliche. (Eine Ausnahme bilden die Auszubildenden der Fachschulen, siehe S. 19). Die Berufsausbildungen auf den vier Niveaus bauen aufeinander auf. Es kommt sehr oft vor, dass Auszubildende nach Abschluss einer Ausbildung gleich mit einer Ausbildung auf dem nächsthöheren Niveau weitermachen.

¹² Für eine nähere Erläuterung der Finanzierungssystematik siehe das Kapitel „Wer bezahlt?“

Der Abschluss einer Ausbildung auf Niveau 4 berechtigt zum HBO-, d.h. Fachhochschulstudium. Ungefähr 50 Prozent der Niveau-4-Absolventen setzen die Ausbildung mit einem verwandten Fachhochschulstudium fort.¹³

Für einen Vergleich mit dem deutschen System ist es wichtig festzuhalten, dass das niederländische Bildungssystem über ein hohes Maß an Kohärenz verfügt. Die einzelnen Elemente sind untereinander hochgradig kompatibel, was die Durchlässigkeit hin zu höheren Qualifizierungsniveaus vereinfacht.

Zustrom vom 1. 10. 2009 bis zum 1. 10. 2012 nach Altersgruppen

	2009		2010		2011		2012	
	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%
<i>Altersgruppe</i>								
jünger als 18 Jahre	97.741	53	95.919	50	94.215	52	93.263	52
18-22 Jahre	33.176	18	33.996	18	35.164	19	35.861	20
23-30 Jahre	18.660	10	20.764	11	19.992	11	20.162	11
31-40 Jahre	13.598	7	14.501	8	12.110	7	11.383	6
älter als 40 Jahre	20.516	11	27.058	14	19.746	11	18.759	10
Gesamt	179.428	100	192.238	100	181.227	100	179.428	100

Quelle: MBO Raad 2015.

3.3 Zustrom zu den berufsbildenden Schulen in Deutschland: Verwirrende Vielfalt

Bildung ist Ländersache

Bevor wir auf den Zustrom zum und die Durchlässigkeit innerhalb des Bildungssystems in Deutschland zu sprechen kommen, müssen wir zunächst einige Dinge erläutern. Das deutsche Bildungswesen lässt sich nur schwer beschreiben, da jedes Bundesland ein eigenes Bildungssystem unterhält. Jede Form von Bildung, mit Ausnahme des (betrieblichen Teils des) dualen Systems, unterliegt der sog. „Länderhoheit“ und ist in den Landesschulgesetzen geregelt. Es gibt zwischen den Bundesländern deutliche Unterschiede in den Bildungsformen für die allgemeine Sekundarbildung, die berufliche Bildung und die Hochschulbildung. Selbst die gesetzlichen Bestimmungen für das schulpflichtige Alter unterscheiden sich je nach Bundesland. Es gibt jedoch einige gemeinsame Maßstäbe, um zu einer gewissen Uniformität der Systeme zu gelangen – das Organ, um diese Uniformität herzustellen bzw. zu bewachen, ist die sog. „Kultusministerkonferenz der Länder“. Die wichtigsten Maßstäbe sind die „mittlere Reife“, die „allgemeine Hochschulreife“ (Abitur), die den Zugang zur Universität eröffnet, und die „Fachhochschulreife“, die den Besuch einer Fachhochschule erlaubt.

¹³ Zahlen: MBO Raad 2014

Die zehnte Klasse oder „mittlere Reife“

Wenn man nicht sitzengeblieben ist, befindet man sich nach zehn Schuljahren in der zehnten Klasse. Wer dann, nach einer Prüfung, den Abschluss der Realschule schafft oder das zehnte Schuljahr auf dem Gymnasium erfolgreich absolviert hat, hat die mittlere Reife: den erfolgreichen Abschluss der ersten Phase der weiterführenden Bildung (Sekundarstufe I mit Qualifikation oder auch kurz „Sek I plus Q“). Die Hauptschule geht nur bis zur 9. Klasse, bietet den Schülern fakultativ jedoch ein zehntes Jahr, um so die mittlere Reife zu erlangen. In Deutschland ist die mittlere Reife eine Zugangsvoraussetzung für fast alle anschließenden Bildungsgänge.

Berufsbildende Schulen (BBS) in Niedersachsen und Berufskollegs (BKs) in Nordrhein-Westfalen: Schulgemeinschaften der beruflichen Bildung

Für Außenstehende sind die vielen Formen der beruflichen Bildung, die in diesen Schulen angeboten werden, allein schon wegen der Namensgebung kaum auseinanderzuhalten. Es gibt eine enorme Vielfalt an Bezeichnungen, Strukturen und Programmen. Untenstehend findet sich ein Versuch, die wichtigsten Formen aufzuzählen. Diese Aufzählung beschränkt sich auf die wichtigsten Formen, die in den Bundesländern Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen anzutreffen sind, die an die Niederlande angrenzen.

Die wichtigsten Schul- und Ausbildungsformen:

- Die **Berufsschule**. Sie ist der wichtigste und größte Schultyp im Bereich der beruflichen Ausbildung. Hier findet in sog. Fachklassen der ergänzende theoretische Unterricht im Rahmen der dualen Ausbildung statt.
- Die **Klassen für Schüler ohne Berufsausbildungsverhältnis (KSoB)** richten sich an Jugendliche aus der Hauptschule, die keine Ausbildungsstelle gefunden haben. Hier werden angeboten:
 - das **Berufsorientierungsjahr**, das sich auf berufliche Orientierung, den Erwerb erster praktischer Fertigkeiten und die Vermittlung fehlender theoretischer Fachkenntnisse richtet. Ziel ist es, die mittlere Reife zu erlangen.
 - das **Berufsgrundbildungsjahr (BGJ)**, das praktisches und theoretisches Wissen vermittelt, das auch im ersten Jahr der dualen Ausbildung vermittelt wird. Diese Auszubildenden entscheiden sich also für eine Fachrichtung.
- **Berufsfachschulen, höhere Berufsfachschulen und Fachoberschulen** lauten in Nordrhein-Westfalen¹⁴ die Bezeichnungen für Berufsausbildungen mit mehreren Zielen:
 - Durch eine intensive theoretische Vorbereitung auf den Beruf bieten sie Jugendlichen mehr Chancen, den dualen Ausbildungsplatz ihrer Wahl zu finden.
 - Die höheren Formen (die beiden letztgenannten) bieten einen im jeweiligen Bundesland anerkannten Abschluss: *der staatlich geprüfter Assistent* (vergleichbar mit Niveau 4) Das ist für eine Reihe von Berufen, die nicht ins duale System aufgenommen wurden, ein wichtiger Lernpfad. Dies gilt insbesondere für Berufe im sozialen Bereich und spezialisierte technische Berufe.

¹⁴ In Niedersachsen heißen diese Schulen „Berufsfachschule“, „Fachoberschule“ und „Berufsoberschule“.

- Zudem bieten die beiden letztgenannten Formen, die Berufsfachschule und die Fachoberschule, beim Abschluss die Fachhochschulreife.
- Die **Fachschule** bildet Jugendliche und Erwachsene mit einem dualen Berufsabschluss und breiter Berufserfahrung für leitende Tätigkeiten fort. Bekannt ist der Titel des „Meisters“, der vor allem in Handwerksberufen mit dieser Fortbildung erworben werden kann.
- Das **berufliche Gymnasium**. Diese Schulform ist relativ neu und bietet eine Doppelqualifikation. Es sind dreijährige Ausbildungen, die über das Abitur den Zugang zur Universität und gleichzeitig einen Berufsabschluss bieten.
- Die **Technikerausbildungen**. Dabei handelt es sich um Fortbildungen für technische Leitungsfunktionen mit einem stark theoretischen Charakter. Zugangsvoraussetzung ist der Abschluss einer dualen Ausbildung in dem betreffenden Technikbereich. Das Niveau ist vergleichbar mit dem niederländischen *Hoger Beroepsonderwijs (HBO)*, der Fachhochschule.

Sehen wir uns nun die Abbildung auf S. 8 (Abb. Verteilung der Neuzugänge) an, stellt sich die Frage: Welche Ausbildungen gehören zum Übergangssystem, und welche gehören zum Schulberufssystem, den Berufsausbildungen mit einem eigenen Status? Im Allgemeinen rechnet man die hier kursiv gesetzten Schulformen zum Übergangssystem, da man davon ausgeht, dass die Auszubildenden in ihrer überwiegenden Mehrheit einer dualen Ausbildung den Vorzug gegeben hätten, wären sie vor die Wahl gestellt worden.¹⁵

¹⁵ Kutscha, Berufsbildungssystem und Berufsbildungspolitik in Deutschland. 2008.

4. Der Übergang von der allgemeinbildenden Schule zur Berufsausbildung

Die Niederlande: Bekanntschaft mit der Berufswelt machen

Im VMBO treffen viele Jugendliche bereits im Alter von etwa 14 Jahren eine vorläufige Entscheidung über den Bereich, in dem sie arbeiten wollen. Außer beim theoretischen Lernpfad, der bis zum Ende allgemein bleibt (VMBO-t, siehe das Schaubild auf S. 12; Das niederländische Bildungssystem), entscheiden sich die Jugendlichen nach der zweiten Klasse für einen von vier Sektoren: Wirtschaft, Gesundheit und Soziales, Technik oder Landwirtschaft. Viele VMBO-Schulen bieten in den letzten zwei Jahren bereits viel praktische Berufsbildung an, die auf eine Branche hin orientiert ist. Eine große Gruppe von Jugendlichen hat im VMBO also bereits eine klare Entscheidung für einen Beruf treffen müssen. Viele Jugendliche absolvieren in den letzten beiden Jahren des VMBO einen Teil der Inhalte einer Berufsausbildung auf dem Niveau 2 der Berufsbildung auf Sekundarniveau (MBO). Dieser Trend hat in den letzten Jahren zugenommen. Viele VMBO-Schulen haben sich zu sog. *vakcolleges*, Fachkollegs, entwickelt, ein Schultyp, der das ausdrückliche Ziel verfolgt, die Berufsausbildung ab dem 14. Lebensjahr beginnen zu lassen.¹⁶ Dies bedeutet jedoch nicht, dass alle VMBO-Schüler mit 16 bereits eine Berufswahl getroffen haben. Die Praxis zeigt, dass viele Schüler lediglich eine vorläufige Entscheidung treffen, mit der Folge, dass Auszubildende in ihrem ersten Jahr an einem ROC noch regelmäßig die Richtung ihrer Ausbildung ändern.

Deutschland: Vorbereitung auf das Lernen und Arbeiten

Die meisten Schüler von Haupt- und Realschulen orientieren sich, kurz bevor sie die Schule verlassen, auf das duale System der Berufsausbildung. Im letzten Schuljahr besuchen sie Betriebe und lernen, wie man sich bewirbt. Eine wichtige Rolle spielt dabei die Agentur für Arbeit, das deutsche Pendant zum niederländischen UWV. Die Agentur ist ein Organ der Bundesregierung. Dort arbeiten Berufsberater, die eine spezielle Ausbildung durchlaufen haben. Sie müssen alles über die Möglichkeiten und Voraussetzungen für die Aufnahme eines Studiums oder einer Berufsausbildung wissen und haben einen Überblick über die angebotenen Ausbildungsplätze in der Region. In größeren Städten gibt es zudem ein sog. „Berufsinformationszentrum“ (BiZ), ein gut bestücktes Informationszentrum zu Studien- und Berufsmöglichkeiten. Die ländlichen Gebiete werden von der Berufsberatung mit mobilen Informationszentren versorgt.

Im Vergleich zum niederländischen System lässt sich sagen, dass die deutschen Jugendlichen bis zu ihrem Schulabschluss kaum mit der Berufspraxis in Berührung kommen. Die Aufklärung und Beratung über die Welt der Berufe ist in Deutschland dagegen sehr viel intensiver.

¹⁶ Es gibt in den Niederlanden 55 *Vakcolleges voor Techniek* und 43 *Vakcolleges Mens en Dienstverlening*

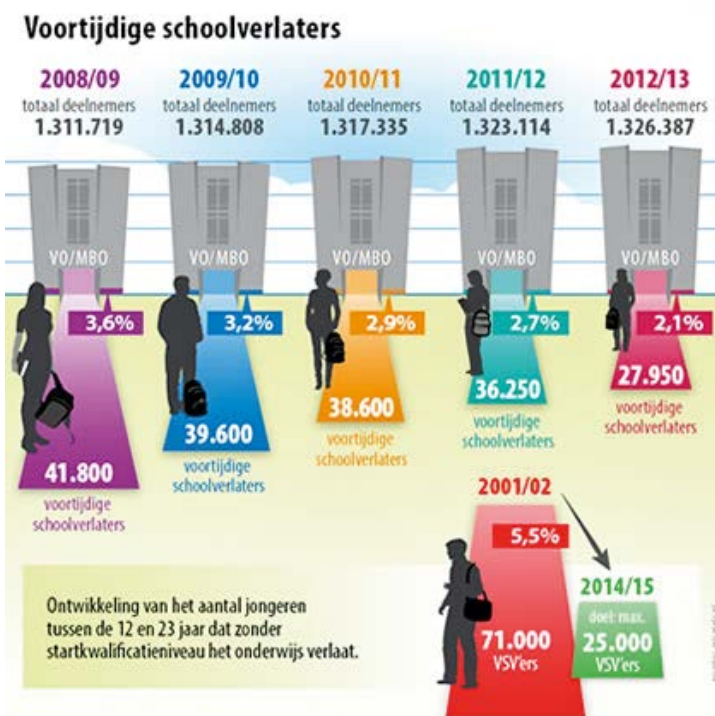
Schulabbrecher in den Niederlanden:

Aanval op de uitval oder: Angriff auf den Abbruch

Staatlicherseits wird seit 2012 eine sehr aktive Politik betrieben, um das Abbrechen der Schule zu vermeiden. Der Staat verfügt über Mittel, um die VMBO-Schulen und die ROCs zur Zusammenarbeit und zu einer sorgfältigen Registrierung der Jugendlichen im Übergang vom weiterführenden schulischen Bereich (VMBO) zum berufsbildenden Bereich (MBO) zu zwingen. Jugendliche werden zudem bis zu ihrem 23. Lebensjahr registriert, solange sie noch über keine Ausbildung auf Niveau 2 verfügen – etwas, das in Deutschland mit seinen strengen Datenschutzbestimmungen unmöglich wäre. Der Staat hat die folgenden Instrumente eingesetzt:

- VMBO-Schulen müssen registrieren, wo ihre Schüler geblieben sind, nachdem sie die Schule verlassen haben.
- ROCs müssen ausführlich Rechenschaft darüber ablegen, welche Ausbildungsrouten die Auszubildenden durch ihre Einrichtung genommen haben.
- Zusammen mit den Kommunen muss das ROC dafür sorgen, dass alle Jugendlichen bis zum Alter von 23 Jahren, die keinen Abschluss auf Niveau 2 erreicht haben, registriert werden.
- Schulabbruch ist ein Faktor bei der Berechnung der Finanzierung der ROCs: Ein Auszubildender, der sich an einem ROC für eine Ausbildung eingeschrieben hat und keinen Abschluss macht, kostet dem ROC viel Geld. (Dies gilt nicht für die entreeopleidingen auf Niveau 1.)

Vor allem die letzte Maßnahme hat dazu geführt, dass die ROCs äußerste Anstrengungen unternehmen, um Schulabbruch zu reduzieren. Jedes ROC hat Programme entwickelt, die sich auf Problembehebung, Neuorientierung und Unterstützung bei der Ausbildung richten. Diese Politik ist erfolgreich: Der Anteil der Schulabbrecher ist in den Niederlanden innerhalb von fünf Jahren stark gesunken. Der Eichpunkt ist der Erwerb einer Startqualifikation auf Niveau 2 (Sehe Abbildung hier unten).



Quelle: Ministerie van O, C & W 2014.

Zudem hat der Staat ein zusätzliches Mittel, um die Jugendlichen zu zwingen, auf der Schule zu bleiben: Jugendliche, die noch nicht 27 Jahre alt sind und keinen Ausbildungsabschluss auf Niveau 2 haben, können keine Sozialhilfe beantragen. Eltern von Jugendlichen unter 18 Jahren, die der Schule fernbleiben, werden mit hohen Bußgeldern belegt.

Schulabbrecher in Deutschland: Kein Abschluss ohne Anschluss

Schulabbruch ist auch in Deutschland ein Phänomen, das ernst genommen wird. In Nordrhein-Westfalen wurde 2012 ein Ansatz unter dem Slogan „Kein Abschluss ohne Anschluss“ entwickelt. Ziel dieser Politik ist es, dass die Schüler ab der Klasse 8 (also mit etwa 14 Jahren) intensiv auf ihre Berufswahl vorbereitet werden. Die Regie liegt bei den Kommunen, die eng mit den Haupt-, Real- und Sekundarschulen, den Berufskollegs, den Arbeitsagenturen, den Gewerkschaften sowie den Industrie- und Handelskammern bzw. Handwerkskammern zusammenarbeiten. Mit Geld aus dem Etat des Bundeslandes werden Instrumente entwickelt, die zu diesem Zweck eingesetzt werden. Die wichtigsten sind:

- eine „Potenzialanalyse“: eine Analyse, um die Talente und Qualitäten eines jeden einzelnen Jugendlichen festzustellen;
- individuelle Beratungsprogramme für jeden Jugendlichen;
- Orientierungspraktika ab der 8. Klasse;
- Zusammenstellung eines eigenen Portfolios, um die Chance auf eine erfolgreiche Bewerbung um einen Ausbildungsplatz zu vergrößern;
- Beratungsstellen für berufliche Orientierung an den Schulen.

Eine vergleichbare Initiative existiert in Niedersachsen unter der Bezeichnung „Bündnis duale Berufsausbildung Niedersachsen“. Die beiden Initiativen sind an ein Phänomen gekoppelt, dass es in allen Bundesländern gibt: den „Ausbildungskonsens“. Dabei handelt es sich um eine Absichtserklärung der Sozialpartner, der Institutionen der Arbeitsverwaltung, der Kammern und der Kommunen in einer bestimmten Region. In diesem Konsens werden gemeinsam Vereinbarungen getroffen, um zu mehr und qualitativ guten Ausbildungsstellen im dualen System zu gelangen.

Verpflichtung zur Leistung versus Verpflichtung zur Anstrengung

Im niederländischen System kann der Zentralstaat bei den einzelnen Parteien – in diesem Fall den ROCs – eine Leistung erzwingen. Im deutschen System können die staatlichen Stellen die Parteien zusammenbringen und mit ihnen eine Selbstverpflichtung vereinbaren, um Anstrengungen zu unternehmen. Daraus könnte man den Schluss ziehen, dass das niederländische System zentralistischer organisiert ist als das deutsche. Im nächsten Kapitel werden wir jedoch sehen, dass das Umgekehrte der Fall ist.

5. Wer regelt die Berufsbildung?

5.1 Das deutsche System:

Eindeutigkeit und strenge Regelungen von oben nach unten

Die Aufgaben der Ausbildungsbetriebe und Schulen sind in Deutschland per Gesetz genauestens geregelt. Sie sind an vorgegebene Ausbildungs- und Lehrpläne gebunden.

Für die Berufsschulen ist der sog. „Rahmenlehrplan für den Ausbildungsberuf“ der enge Rahmen, innerhalb dessen sie operieren müssen. Es ist ein Lehrplan, der eine detaillierte Beschreibung der Pflichtinhalte der Ausbildung enthält. Im Großen und Ganzen werden allen Auszubildenden in Deutschland in einem bestimmten Ausbildungsjahr zur gleichen Zeit dieselben Inhalte vermittelt.

Für den Ausbildungsbetrieb ist der „Ausbildungsrahmenplan“ bindend. Die Betriebe müssen nach diesem Rahmenplan in einem bestimmten Ausbildungsjahr bestimmte Fertigkeiten einüben. In diesem Plan wird auch angegeben, in wie vielen Stunden sie dies tun müssen. Die Betriebe haben allerdings ein wenig Spielraum, die Reihenfolge der zu vermittelnden Inhalte selbst festzulegen.

Für die Prüfungen im Rahmen der dualen Ausbildung gelten ebenfalls strenge, bundesweit gültige Vorschriften. Prüfungen finden in der Mitte und am Ende der Ausbildung statt. Die Prüfungen bestehen aus zentralen schriftlichen und praktischen Prüfungen. Die praktischen Prüfungen finden unter der Regie der Kammern (IHKs und Handwerkskammern) statt. Auch hier bleibt nur wenig dem Zufall überlassen. Wie die Prüfungen stattfinden müssen und wie viel Zeit auf welche Weise für bestimmte Themen verwendet wird, ist detailliert in der betreffenden „Verordnung über die Berufsausbildung“ – auch „Ausbildungsordnung“ genannt – festgelegt.

5.2 Das niederländische System:

Detaillierte Rechenschaftssysteme von unten nach oben

Ganz anders ist dagegen die Situation für die niederländischen ROCs. Die Rahmenbedingungen für die Berufsausbildungen sind in den sog. *kwalificatiedossiers* festgehalten. In ihnen steht, was der Auszubildende am Ende der Ausbildung wissen und können muss. Wie er ausgebildet wird, ist die Sache des ROCs, das weitgehende Freiheit bei der Ausgestaltung des Lehrplans hat. Diese Freiheit bedeutet einen lästigen und anspruchsvollen Auftrag an die ROCs: Jedes dieser Ausbildungszentren muss selbst entscheiden, welche schulpädagogischen Ausgangspunkte gewählt werden. Der Lehrplan, das Ausbildungsangebot, die Organisation und das Prüfungsverfahren werden von jedem ROC eigenständig festgelegt. Das Ergebnis ist, dass Jugendliche, die in ein und demselben Beruf ausgebildet werden, in jedem ROC eine etwas andere Ausbildung bekommen. Häufig entscheidet man sich innerhalb eines ROCs für ein gemeinsames Ausbildungskonzept – doch nicht immer: Der Ansatz kann auch innerhalb eines ROCs sehr unterschiedlich sein. Ausländischen Besuchern erscheint die niederländische Berufsbildung daher als ein interessantes

Experimentierfeld: Ständig finden dort Experimente statt, bei denen neue Formen des Ausbildens ausprobiert werden. Das ROC legt ebenfalls fest, an welchem Lernort – in der berufsbildenden Schule oder im Ausbildungsbetrieb – der Auszubildende bestimmte Fertigkeiten erwerben soll. Denn auch der Ausbildungsbetrieb ist, anders als in Deutschland, an keinen festen, vorgegebenen Ausbildungsrahmen gebunden. Was in den Augen deutscher Besucher vielleicht der auffälligste Unterschied ist: Die ROCs sind für die Entwicklung und Durchführung der Prüfungen selbst zuständig. Aus einem deutschen Blickwinkel heraus stellt sich sogleich die Frage: Wer garantiert bei solchen Unterschieden die Qualität der Ausbildung und der Abschlüsse?

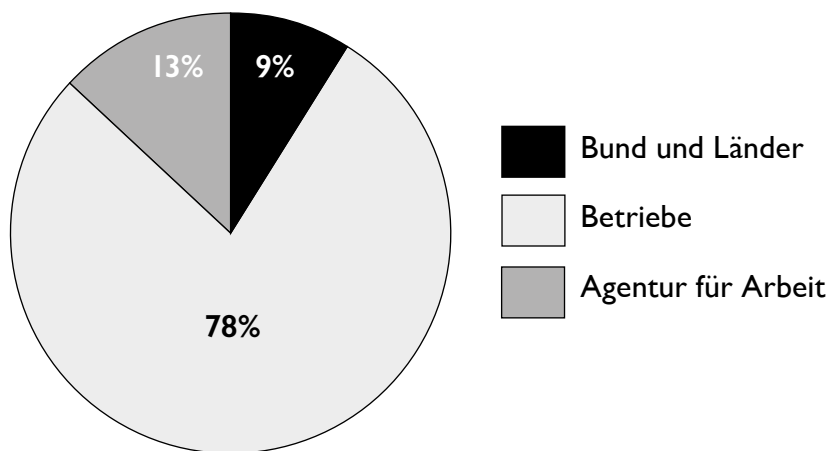
Die ROCs unterliegen einer sehr ausführlichen Rechenschaftspflicht. Die dafür zuständige Instanz bei einem ROC muss sich dem Ministerium und der Schulaufsichtsbehörde gegenüber auf einer großen Zahl von Gebieten verantworten, indem sie Informationen und Daten liefert und einen ausführlichen Jahresbericht erstellt. Die gelieferten Informationen und Daten werden genauestens geprüft. Wenn ein ROC nicht den zuvor definierten Anforderungen genügt, kann dies zu einem Entzug von Lizenzen oder zu beträchtlichen Bußen führen. Es gibt einen sehr wichtigen Grund, weshalb die administrativen Nachweise der ROCs in Ordnung sein müssen: Das System wird auf der Basis nachweislichen Nutzens finanziert.

6. Wer zahlt?

6.1 Die Finanzierung der beruflichen Bildung in Deutschland

Die Betriebe zahlen für die Ausbildung, die bei ihnen im Hause stattfindet. Ungefähr 80 Prozent der Ausbildungszeit findet im Betrieb statt. Wie aus der untenstehenden Abbildung hervorgeht, liegen die Kosten also größtenteils bei den Betrieben.

Verteilung der Kosten für die berufliche Bildung in Deutschland 2005



Quelle: Bildungsexpertenetzwerk 2015

Die Finanzierung des berufsschulischen Teils der dualen Ausbildung wird von den Bundesländern getragen, wie sich aus der Tabelle auf S. 26; (Staatliche Ausgaben für die Schulformen) ersehen lässt. Diese Tabelle gibt das Verhältnis zwischen dem Umfang der verschiedenen Schulformen wieder: Der Berufsschulunterricht als Bestandteil des dualen Systems nimmt bei Weitem den größten Anteil ein, wenn man berücksichtigt, dass alle anderen schulischen Ausbildungsformen in Vollzeit stattfinden und die Berufsschule mit durchschnittlich einem Tag pro Woche veranschlagt wird.

Die Verzweiflung des Schulleiters

Die Tabelle auf S. 28; (Staatliche Ausgaben für die Schulformen) verschleiern die komplexe Wirklichkeit, mit der die Leitungen der deutschen Schulen konfrontiert werden. Das Geld gelangt auf unterschiedlichen Wegen zu den Schulen. Die gesamten Personalkosten für die Lehrkräfte werden von den Schulministerien der Länder getragen. Die Lehrer sind also nicht bei der Schule, sondern beim jeweiligen Schulministerium angestellt – ein wichtiger Unterschied zu den niederländischen ROCs. Im Vergleich zu den Niederlanden hat ein deutscher Schulleiter eher wenig über die Zusammensetzung seines Personals mitzubestimmen. Das Ministerium entscheidet, wer bei einer Schule als Lehrer tätig wird – der Schulleiter kann höchstens versuchen, die Personalpolitik des Ministeriums zu beeinflussen. Der andere wichtige schulische Finanzposten sind die Gebäude,

das nicht lehrende Personal sowie die Ausstattung mit Lehrmitteln. Die Kosten hierfür werden von der Kommune getragen, und auch darauf hat der Schulleiter relativ wenig Einfluss. Er kann Anträge stellen, in der Hoffnung, dass die Kommune bestimmte Ausgaben übernehmen wird. Wenn eine Kommune finanziell notleidend ist (meist dadurch, dass verhältnismäßig viele ihrer Einwohner von sozialen Transferleistungen abhängig sind), hat dies häufig gravierende Auswirkungen auf die Höhe des Budgets für die Schulen.

Ein Schulleiter hat also kein eigenes Budget. Mehr noch, es ist der Schule verboten, eigene Mittel einzuwerben. Ein guter Schulleiter in Deutschland zeichnet sich durch seine Fähigkeit aus, ein effizientes Beziehungsnetzwerk mit den Institutionen zu entwickeln.

Staatliche Ausgaben für die Schulformen 2006 (in Mio. Euro)	
Berufsschule im Dualen System	2.860
Berufsvorbereitungsjahr	293
Berufsgrundbildungsjahr	216
Berufsaufbauschulen	3
Berufsfachschulen	2.355
Fachoberschule	450
Fachgymnasium	523
Berufsoberschule	77
Fachakademie (nur Bayern)	32
Summe	6.810

Quelle: Bildungsexpertennetzwerk 2015

6.2 Finanzierung der Berufsausbildung in den Niederlanden

Die Berufsausbildung in den berufsbildenden Schulen wird vom niederländischen Bildungsministerium finanziert. Diese Finanzierung hat zwei Merkmale, die das deutsche System nicht kennt:

- Die Finanzierung erfolgt zu einem wesentlichen Teil auf der Basis des „Lumpsum-Prinzips“. Die Schule erhält einen Pauschalbetrag und entscheidet selbst, welchen Teil der Mittel sie für Personalkosten und welchen sie für Sach- oder Gebäudekosten aufwendet.
- Die Finanzierung hängt zu einem wesentlichen Teil vom Qualifizierungsergebnis ab. Dieses Prinzip wird als „Output-Finanzierung“ bezeichnet. Das Qualifizierungsergebnis wird anhand einer Formel bestimmt, deren wichtigste Größen die Anzahl der Auszubildenden, die Dauer, in der die Auszubildenden ihre Ausbildung absolvieren, der Niveauunterschied zwischen dem Eingangs- und dem Ausgangsniveau bei jedem einzelnen Auszubildenden sowie der Grad des Erfolgs, gemessen an der Zahl der Abschlüsse sind. Man kann sich vorstellen, dass dies eine sehr elaborierte Dokumentation schulischen Laufbahn eines jeden einzelnen Auszubildenden durch die Schule erfordert.

Es gibt in den Niederlanden also wichtige finanzielle Argumente, um möglichst viele Jugendliche für eine Ausbildung anzuwerben und die Ausbildungen stark auf den schulischen Erfolg auszurichten.

Professionalisierung und Wachstum des Managements bei den ROCs

ROCs werden von einem Vorstand und einem Aufsichtsrat geleitet. Der Vorstand hat vergleichbar komplexe Zuständigkeiten wie das Management eines großen Unternehmens, sicher, wenn wir uns die Größe der ROCs ansehen. Eine berufsbildende Schule im Sekundarbereich (MBO) hat durchschnittlich 7.500 Auszubildende und ungefähr 750 Mitarbeiter. Das größte ROC ist das in Amsterdam mit 25.000 Auszubildenden. So ist es nicht verwunderlich, wenn der Vorstand immer häufiger aus Betriebswirtschaftlern, Juristen und ehemaligen Politikern besteht. Die Schulen betreiben jeweils eine eigene Politik im Hinblick auf ihre Öffentlichkeitsarbeit und das Marketing, das Gebäudemanagement und die Personalentwicklung. Die meiste Arbeit steckt für sie jedoch in der sehr detaillierten Rechenschaft über die Auszubildenden(zahlen) und ihren Ausbildungserfolgen, die dem Ministerium und der Schulaufsichtsbehörde gegenüber abgelegt werden muss. Deutschen Besuchern eines ROCs fällt auf, dass dort viele Personen beschäftigt sind, die nicht unterrichten bzw. ausbilden, sondern mit anderen Aufgaben betraut sind. Im Jahr 2014 bestand 80 Prozent des Personals aus Dozenten und Mitarbeiter, die Erstere direkt unterstützten. Die übrigen 20 Prozent bestanden aus Mitarbeitern mit Management- bzw. Verwaltungsaufgaben.¹⁷ Der Unterschied zu deutschen berufsbildenden Schulen ist sehr groß. Dort besteht das Management aus einem Schulleiter, einem Stellvertreter, sowie einigen Sekretariatskräften. Man kann jedoch sagen, dass das meiste Personal in den ROCs das nicht mit dem Unterricht und der Ausbildung betraut ist, in Deutschland in den Ministerien und Bezirksregierungen arbeitet.

Es läuft nicht immer gut bei den ROCs

Die Geschichte zeigt, dass das Management der berufsbildenden Schulen in den Niederlanden nicht immer gut mit dieser Freiheit umzugehen versteht. Seit der Einführung des niederländischen Berufsbildungsgesetzes WEB mussten bereits drei ROCs wegen finanzieller Probleme schließen.¹⁸ Dies ist eine Katastrophe für die betroffenen Auszubildenden und ihre Dozenten. Das Ministerium und die umliegenden ROCs müssen dann versuchen, möglichst viele der verloren gegangenen Angebote aufrechtzuerhalten. Es kommt häufiger vor, dass ROCs aufgrund einer schlechten Finanzverwaltung in die Gefahrenzone geraten. Aus Erfahrung klug geworden, geht der Staat nun dazu über, diese Schulen unter eine verschärfte Finanzaufsicht zu stellen.

Eine der wichtigsten Ursachen der Finanzprobleme bei ROCs ist der sorglose Umgang des Managements mit Immobilien. Die Schulgebäude sind Eigentum der ROCs. In die Finanzierung wurde ein Posten für den Unterhalt und den Neubau von Gebäuden aufgenommen. Dies hat in den Niederlanden zu einem Bauboom in der Berufsbildung im Sekundarbereich geführt. Viele Schulen befinden sich in neuen Gebäuden, die sich vor allem durch ihre Größe und eine ins Auge springende Architektur auszeichnen. Oft schön, aber manchmal unbezahlbar.

¹⁷ Brief des Bildungsministers an das Parlament vom 29. Oktober 2014.

¹⁸ Dudok, Amarantis und das ROC Leiden.

Schulgeld in der beruflichen Bildung

In den deutschen berufsbildenden Schulen ist der Besuch fast aller Schulformen für die Auszubildenden kostenlos – höchstens wird von ihnen eine geringe Beteiligung an den Sachkosten verlangt. In den Niederlanden ist dies anders. Für eine Vollzeitausbildung müssen Auszubildende, die älter als 18 Jahre sind, im Jahr 2015 gut 1.100 Euro an Schulgeld bezahlen. Dem steht gegenüber, dass die Auszubildenden eine Ausbildungsförderung (studiefinanciering) erhalten. Für eine Ausbildung auf den Niveaus 1 und 2 handelt es sich dabei um einen verlorenen Zuschuss, für Ausbildungen auf den Niveaus 3 und 4 müssen die Auszubildenden ihre Ausbildungsförderung zurückzahlen, wenn sie keinen Abschluss erzielen. Wenn man keine Schulden machen möchte, ist es also ratsam, seinen Abschluss zu machen.

¹⁷ Brief van de Minister van onderwijs aan het parlement van 29/02/2014

¹⁸ Dudok, Amarantis en ROC Leiden

7. Ausbilden im Betrieb

Innovationen der betrieblichen Ausbildungen in Deutschland

Der Kern des deutschen Systems ist die Ausbildung im Betrieb. Viele kleine und mittelständische Unternehmen, insbesondere aber die großen Unternehmen unterhalten eigene Ausbildungsabteilungen. In diesen Abteilungen arbeiten neben fachlichen Spezialisten auch Berufspädagogen. Die Wirtschaft sieht sich als Inhaberin des dualen Systems und investiert in seinen Fortbestand und seine Weiterentwicklung. Innovatives Ausbilden ist auch ein wichtiger Faktor für die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Industrie. Doch auch der Staat investiert. Die Zusammenarbeit zwischen der Bundesregierung und der Wirtschaft bei der Innovation der beruflichen Bildung ist im Berufsbildungsgesetz verankert.¹⁹ Im nationalen Rat für die Entwicklung der Berufsbildung (Hauptausschuss des Bundesinstituts für Berufsbildung) werden jährlich von der Bundesregierung, den Landesregierungen und den Sozialpartnern Prioritäten für die weitere Entwicklung der beruflichen Bildung vereinbart. Auf dieser Grundlage werden „Förderbereiche“ festgelegt, auf die sich die Reformen richten sollen. Betriebe können dann öffentlich geförderte Pilotprojekte, sog. „Modellversuche“ starten, die beim Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB) beantragt werden müssen, die in diesen Projekten als koordinierende Instanz auftritt. Die Modellversuche müssen praktische Lösungen bieten, die sich auf eine Vielzahl von Betrieben und Bildungsträgern übertragen lassen – gefördert werden also keine rein theoretischen Forschungsprojekte. Für 2015 lauten die Förderbereiche „Heterogenität“, „Qualität“ und „Nachhaltigkeit“.²⁰ Diese Modellversuche haben in der Vergangenheit stark zur Modernisierung der betrieblichen Ausbildungen beigetragen. So ist in Deutschland eine starke Tradition der Berufspädagogik entstanden: eine eigene Disziplin innerhalb der Erziehungswissenschaften, die sich speziell auf die berufliche Bildung richtet.

Bündelung der Kräfte von kleinen und mittelgroßen Ausbildungsbetrieben in Deutschland und den Niederlanden

Kleine Betriebe verfügen oft nicht über die Ausstattung, um aus eigener Kraft innovative Berufsausbildungen zu gestalten. Ebenfalls kommt es häufig vor, dass nicht alle technischen Fertigkeiten, die in einem Beruf gefordert werden, im Betrieb vermittelt werden können. Kleine und mittelständische Unternehmen in Deutschland haben sich daher zusammengetan und eine Form der Berufsausbildung entwickelt, die „überbetriebliche Ausbildungsstätte“, die es ihnen ermöglicht, ihre Auszubildenden gemeinsam auszubilden. Hier erhalten die Jugendlichen in der dualen Ausbildung jene Teile ihrer Berufsausbildung, die die Betriebe nicht selbst anbieten können – der Ausbildungsbetrieb bleibt jedoch der Arbeitgeber des Auszubildenden. Die überbetrieblichen Ausbildungsstätten ähneln in vielerlei Hinsicht den in den Niederlanden existierenden Kooperationsverbünden von Ausbildungsbetrieben in den Bereichen Bau und Installationstechnik,

¹⁹ Berufsbildungsgesetz, § 90, Abs. 3.

²⁰ www.bibb/modellversuche.

sogenannte *samenwerkingsverbanden* oder *opleidingsbedrijven*. Auch hier handelt es sich um Initiativen, die von der Wirtschaft organisiert und bezahlt werden.

Der Arbeitgeber ist in der niederländischen Konstruktion häufig der Kooperationsverbund und nicht der Betrieb. Diese Kooperationsverbünde stehen stets in einer engen Beziehung zu einem ROC, da das ROC als einzige Instanz befugt ist, Prüfungen abzunehmen.

Spannungsfeld zwischen Betrieben und berufsbildenden Schulen in den Niederlanden

Die niederländische und die deutsche Berufsbildung haben beide in den zurückliegenden Jahrzehnten einen intensiven Reformprozess durchlaufen. Wie zu erwarten war, kam in den Niederlanden der Hauptimpuls für Innovationen vor allem von den Schulen, während er in Deutschland vor allem aus den Betrieben kam. Man kann also zu Recht sagen, dass in den Niederlanden das ROC der Regisseur sowie der Dreh- und Angelpunkt der beruflichen Bildung ist – in Deutschland nimmt zweifellos der Ausbildungsbetrieb diese Rolle ein. Viele niederländische Betriebe äußern Kritik an der Berufsbildung. Man findet oft, dass die ROCs die Interessen der Wirtschaft zu wenig berücksichtigen. Da die ROCs vor allem dem Staat gegenüber Rechenschaft ablegen müssen, gerät die Beziehung zu den Betrieben dabei gern ins Hintertreffen. Eine Reihe großer Unternehmen hat deshalb beschlossen, wieder eigene betriebliche Ausbildungsstätten zu gründen – ein Beispiel hierfür ist der Wartungsbetrieb der niederländischen Eisenbahnen.²¹ In diesen Konstruktionen schließt der Betrieb einen Vertrag mit einem ROC, um zu gewährleisten, dass in ihrem Sinne ausgebildet wird.

²¹ WWW.NS.nl 4. April 2012. Nedtrain blaast bedrijfsschool nieuw leven in.

8. Qualitätssicherung in der Berufsbildung

Es gibt in beiden Ländern Institutionen, die wichtige Funktionen erfüllen, um die Qualität der beruflichen Bildung zu gewährleisten. Die Schlüssel zur Gewährleistung von Qualität sind die Abschlussprüfungen, die Ausbildungsplätze und die Ausbildungsinhalte.

Die Abschlussprüfungen

Seit 1995 sind in den Niederlanden die Schulen selbst für die Entwicklung und Abnahme der Abschlussprüfungen verantwortlich. Die Qualität dieser Prüfungen lässt sich natürlich nur sicherstellen, wenn es eine strenge externe Aufsicht darüber gibt. Anfänglich wurde die Aufsicht externen Parteien anvertraut, die die Schulen kontrollieren sollten.²² Dies hat jedoch niemals optimal funktioniert. Es gab nach wie vor eine Fülle von Kritik an dem System. Dieser Ansatz war für die berufsbildenden Schulen mit einem enormen verwaltungstechnischen Aufwand verbunden, und die Betriebe merkten, dass es Unterschiede in der Qualität der Abschlussprüfungen gab. Im Jahr 2008 wurde deshalb beschlossen, der Schulaufsicht die Zuständigkeit für die Kontrolle zu übertragen. Die Kritik verstummte auch daraufhin nicht. Das Ministerium beschloss dann, für die allgemeinen Bestandteile der Ausbildungen – wie Niederländisch, Englisch und Rechnen – zentrale Abschlussprüfungen einzuführen. Aus der Wirtschaft kommt seither der Ruf, auch andere Prüfungsbestandteile zentral zu organisieren.

Es gibt noch einen weiteren wichtigen Unterschied zur Situation in Deutschland: Das niederländische System ist sehr viel flexibler. Die Abschlussprüfungen sind an keine festen Zeiten gebunden. Das ermöglicht es, dass Auszubildende zu verschiedenen Zeitpunkten im Jahr eine Ausbildung aufnehmen und abschließen können. Zudem ist der Prüfungsdruck zeitlich gestreckt worden: Eine Reihe von Teilprüfungen mit Examenscharakter lassen sich nun verteilt über die gesamte Ausbildungszeit ablegen. Aus einem deutschen Blickwinkel ist der Prüfungsdruck, der auf dem Auszubildenden lastet, in den Niederlanden dadurch gestückelt worden. Man muss jedoch bedenken, dass jede dieser Teilprüfungen Gegenstand einer strengen externen Kontrolle ist. Auch zentrale, landesweite Abschlussprüfungen werden flexibel abgenommen, indem man sie digitalisiert: Auszubildende loggen sich in eine große, landesweite digitale Datenbank mit Prüfungsfragen ein, wenn sie bestimmte Voraussetzungen erfüllen.

Das deutsche System nimmt sich dagegen viel einfacher aus: Es besteht aus einer Zwischenprüfung etwa nach der Hälfte der Ausbildungszeit und einer Abschlussprüfung am Ende. Im Handwerk heißt diese letzte Prüfung „Gesellenprüfung“. Beide Prüfungen bestehen aus einer theoretischen Prüfung, die bei allen Auszubildenden in der gesamten Bundesrepublik zum selben Zeitpunkt abgenommen wird.²³ Die Abschlussprüfung umfasst auch eine individuelle, praktische Prüfung. Dieser praktische Teil der Prüfung wird unter der Regie der Kammern abgelegt: der Industrie- und Handelskammer, der Handwerkskammer oder der Landwirtschaftskammer. Die praktische Prüfung ist für alle

²² P. Willemse en B. Roman, Historische schets examinering in het MBO, IVA 2012.

²³ Lediglich Baden-Württemberg hat eigene Prüfungen.

Berufsausbildungen detailliert festgelegt. Bei manchen Ausbildungsberufen besteht sie lediglich aus einer mündlichen Prüfung, bei manchen Handwerksberufen ist die Anfertigung eines Werkstücks der wichtigste Bestandteil der praktischen Prüfung. Bei einer Reihe von technischen Berufen in der Industrie besteht die praktische Prüfung aus einem Projekt, das der Auszubildende in einem vorgeschriebenen Zeitraum von einigen Wochen durchführen und in einem Prüfungsgespräch erläutern muss.

Die Ausbildungsplätze

Beide Länder haben ein System der Akkreditierung von Ausbildungsbetrieben. Der Ansatz ist vergleichbar. Die Akkreditierung richtet sich auf die folgenden Fragen: Hat der Betrieb die geeignete Ausstattung, und werden dort Tätigkeiten ausgeübt, die notwendig sind, um die Kompetenzen erwerben zu können, die zu dem jeweiligen Ausbildungsberuf gehören? Ist die Betreuung des Auszubildenden gewährleistet? Gibt es einen qualifizierten Ausbilder? In Deutschland ist es außerdem eine Voraussetzung, dass es für jeden Auszubildenden einen betrieblichen Ausbildungsplan gibt. In den Niederlanden gibt es diese Anforderung nicht. In Deutschland geschieht die Akkreditierung über die Kammern, in den Niederlanden durch die *Stichting Samenwerking Beroepsonderwijs Bedrijfsleven* (SBB).

Ausbildungsinhalte

In den Niederlanden ist der Inhalt der Berufsausbildungen in den sog. *kwalificatiedossiers* festgelegt. Diese Festlegung geschieht, bezogen auf einzelne Berufsfelder, in Abstimmung zwischen der Wirtschaft und den berufsbildenden Schulen in paritätischen Kommissionen. Die Regie über diesen Prozess hat die *Stichting Samenwerking Beroepsonderwijs Bedrijfsleven* (SBB).

In Deutschland findet ein vergleichbarer Prozess statt. Die sog. „Ausbildungsordnungen“ für die duale betriebliche Ausbildung werden auf Bundesebene und in Abstimmung zwischen den Sozialpartnern festgelegt. Dabei sind auch das Wirtschafts- und das Bildungsministerium eingebunden. Die Regie über diesen Prozess hat das Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB). Das BIBB ist zuständig für den Transformationsprozess, der anschließend in den Betrieben stattfinden muss. Nachdem die Ausbildungsordnung einmal verabschiedet und als Rechtsverordnung Gesetzeskraft erlangt hat, wird auch der Lehrplan für den Unterricht an der Berufsschule, der sog. „Rahmenlehrplan“, durch die Bundesländer in der Kultusministerkonferenz der Länder (KMK) festgelegt.

Industrie und Handwerk

In Deutschland werden einzelne wichtige Funktionen wie die Organisation der praktischen Prüfungen und die Akkreditierung der Ausbildungsplätze von den Kammern wahrgenommen. Sie führen, ebenso wie ihr niederländisches Pendant, die *Kamers van Koophandel en Fabrieken*, ein Betriebsregister. Weiter trägt der Vergleich jedoch nicht: Die niederländischen Kammern spielen keinerlei Rolle in der beruflichen Bildung, die deutsche Berufsbildung dagegen ist ohne die Mitwirkung der Industrie- und Handelskammern bzw. der Handwerkskammern undenkbar.

Auch in den Niederlanden kennt man den Unterschied zwischen Industrie und Handwerk, der dort jedoch institutionell kaum verankert ist.

Der Begriff „Handwerk“ hat eine starke Assoziation mit „Kleinbetrieb“ und der Betonung auf Fachlichkeit, Handarbeit und wenig maschinelle Fertigung. Dennoch ist der Unterschied diffus. Viele Berufe sind in Deutschland sowohl der Industrie als auch dem Handwerk zugeordnet: Es gibt Handwerks- und Industrierberufe unter anderem im Baugewerbe, in der Metallindustrie und im Einzelhandel.

Das Handwerk ist in Deutschland regional stark in sog. „Innungen“ verankert: regionale Interessenverbände des jeweiligen Handwerks, die es beispielsweise im Bauhandwerk und Metallbereich sowie im Installationsgewerbe gibt. Die Innungen werden von „Handwerksmeistern“ geleitet. Die Innung bewacht auch die Qualität der Ausbildungen und der Abschlussprüfungen zum Gesellen und zum Meister. Alle Innungen in einer Stadt, einem Kreis oder einem Regierungsbezirk bilden zusammengenommen die „Kreishandwerkerschaft“: die Interessenvertretung aller Handwerksbetriebe in der Region. Der Titel „Meister“ ist in den Niederlanden unbekannt. In Deutschland kann man Meister werden, nachdem man die Gesellenprüfung bestanden und die Meisterprüfung abgelegt hat. Vielfach ist der „Meisterbrief“ die Voraussetzung, um einen eigenen Betrieb gründen zu können.

SBB: Stichting Samenwerking Beroepsonderwijs Bedrijfsleven

Eine Reihe zentraler Aufgaben, die in Deutschland von den Kammern und dem Bundesinstitut für Berufsbildung wahrgenommen werden, wurden in den Niederlanden bis 2014 von den sog. *Kenniscentra Beroepsonderwijs Bedrijfsleven* (KBBs) wahrgenommen. Die wichtigsten Aufgaben dieser Institutionen bestanden in der Zertifizierung der Ausbildungsbetriebe, dem Akquirieren von Ausbildungsstellen bei Ausbildungsbetrieben sowie der Qualitätsbewachung und Weiterentwicklung der *kwalificatiedossiers*, also der niederländischen Ausbildungsordnungen. Die Kenniscentra waren nach Wirtschaftssektoren gegliedert. In diesem Jahr, 2015, werden die Kenniscentra aufgelöst, ihre Aufgaben werden von der SBB übernommen. Die Leitung der SBB besteht aus Vertretern des Bildungswesens und der Wirtschaft. Die SBB ist eine nationale Organisation, die sich am ehesten mit dem BIBB vergleichen lässt, hat jedoch zusätzliche regionale Aufgaben.

9. Was sind Berufsabschlüsse jenseits der Grenze wert?

Häufig wird behauptet, dass eine der größten Barrieren für den grenzüberschreitenden Arbeitsmarkt zwischen Deutschland und den Niederlanden im Fehlen einer gegenseitigen Anerkennung von Berufsabschlüssen auf Sekundarniveau besteht. Es stimmt, dass der niederländische und der deutsche Staat keinen Vertrag geschlossen haben, um die Berufsabschlüsse des Nachbarn anzuerkennen. Solch ein Vertrag existiert wohl für eine ganze Reihe von dualen Berufen zwischen Deutschland und anderen Ländern.²⁴ Die Niederlande verfügen über keinen bilateralen Anerkennungsvertrag für Berufsabschlüsse auf Sekundarniveau mit einem Nachbarland.

Doch wie wichtig ist überhaupt eine Anerkennung? Die Anerkennung verleiht dem Inhaber eines Abschlusszeugnisses dieselben Rechte im Nachbarland wie einem Bewohner dieses Landes, der über ein vergleichbares Zeugnis verfügt. Dabei handelt es sich dann vor allem um die Berechtigung, auf der Basis dieses Abschlusses eine reguläre Fortbildung aufzunehmen, oder das Recht, einen Betrieb zu gründen. Wenn wir uns auf das Recht beschränken, im Nachbarland abhängig beschäftigt zu arbeiten, gibt es verhältnismäßig wenige Behinderungen. Wichtig ist es zu wissen, ob ein bestimmter Beruf eine Entsprechung, also einen Referenzberuf im Nachbarland hat: einen Beruf, der die Qualifikationen beinhaltet, die mit diesem Beruf im eigenen Land verbunden sind. Die meisten Berufe im Sekundarbereich der beruflichen Bildung in beiden Ländern haben solch einen Referenzberuf: der Bäcker, der Installateur, der Krankenpfleger.²⁵ Das bedeutet, dass es für den weit überwiegenden Teil der Berufe im Sekundarbereich der beruflichen Bildung, die es in den Niederlanden gibt, keine Beschränkungen gibt, um mit einem Abschlusszeugnis dieses Berufs in Deutschland zu arbeiten, und umgekehrt. Für die Akteure auf dem Arbeitsmarkt ist es jedoch wichtig, zu wissen, worin die Inhalte eines bestimmten Berufs bestehen. In der Praxis zeigt sich, dass Betriebe oft nicht wissen, was Berufe aus dem Nachbarland beinhalten und ob die Ausbildung im Nachbarland dieselbe Qualität aufweist wie im eigenen Land.²⁶ Der Mangel an Transparenz und Akzeptanz im Hinblick auf Berufsabschlüsse aus dem Nachbarland ist ein sehr viel größeres Problem als die Frage der Anerkennung.²⁷

²⁴ Es gibt Anerkennungsverträge Deutschlands mit Frankreich, Österreich und der Schweiz.

²⁵ Wer in Deutschland etwa in einem Referenzberuf im Bereich Gesundheit und Soziales tätig werden möchte, muss eine „Gleichstellungserklärung“ beantragen. Für die meisten anderen Berufe im Sekundarbereich der Berufsbildung ist dies nicht nötig.

²⁶ Für eine autorisierte vergleichende Beschreibung einer großen Zahl von deutschen und niederländischen Berufe siehe www.lerende-euregio.com, unter „Berichte“ sowie „Autorisierte Beschreibungen“.

²⁷ Erik Keppels: Die autorisierte Beschreibung. Zur Transparenz und Akzeptanz beruflicher Qualifikationen in der EU. In: G.I.B.INFO, H. 4, Dezember 2014, S. 70-73.

Um die Akzeptanz und Transparenz von Berufsabschlüssen im Bereich der Berufsbildung im Sekundarbereich zu verbessern, werden in der Grenzregion seit 2010 von den zuständigen Stellen autorisierte, vergleichende Beschreibungen von Berufen gemacht, die für die grenzüberschreitende Wirtschaft von besonderer Wichtigkeit sind. Das Netzwerk Ler(n)ende Euregio hat in Kooperation mit der Niederrheinischen IHK in Duisburg und den betreffenden niederländischen Kenniscentra Vergleichsstudien von deutschen und niederländischen Referenzberufen erstellt, d.h. von Berufen, die sich sowohl von den Ausbildungsinhalten als auch von den Berufsbildern her auf deutscher und niederländischer Seite mehr oder weniger entsprechen. Die Ausgangsfrage war dabei: „Was kann die ausgebildete Fachkraft, welche Tätigkeiten übt sie regelmäßig aus, und welche besonderen Zuständigkeiten und Befugnisse hat sie?“ Die Kernfrage war zum Schluss stets: „Ist diese Fachkraft auf der anderen Seite der Grenze adäquat einsetzbar?“ Für 45 Berufe in den Branchen Einzelhandel, Logistik, Hotel- und Gaststättengewerbe sowie Industrietechnik wurden solche autorisierten Beschreibungen erstellt. Es zeigte sich, dass die jeweilige Fachkraft in fast allen Fällen sehr gut auf der anderen Seite der Grenze einsetzbar ist. Für einzelne Berufe gilt jedoch, dass es Unterschiede in dem Ausbildungsprofil gibt – etwa, wenn man sich den deutschen Industriemechaniker und sein Pendant, den niederländischen Allround machinebouwer, näher ansieht. Der Industriemechaniker ist dafür ausgebildet worden, Anlagen zu bauen und zugleich als Wartungsmonteur zu fungieren; der Allround machinebouwer kann ebenfalls Anlagen bauen, ist jedoch nicht für die Wartung von Anlagen ausgebildet. Das ist eine sehr wichtige Information für den Arbeitgeber.

10. Zum Schluss

Das Ziel, das ich mit dieser Broschüre verknüpfe, ist erreicht, wenn der Leser mit verwundertem Staunen vor den Eigentümlichkeiten des eigenen Berufsbildungssystems steht. Bei den Nachbarn lernt man vor allem viel über sich selbst. Interesse und Neugier sind die Grundlage, um den Schritt über die Grenze zu wagen. Deutsche und Niederländer, die sich im Zusammenhang mit ihrer Arbeit, ihrer Ausbildung oder ihrem Studium häufig jenseits der Grenze aufhalten, stellen fest, dass es eigentlich nur sehr wenige Einschränkungen und Hindernisse hinsichtlich der eigenen Entfaltung oder der Entwicklung neuer Aktivitäten gibt – zumindest sehr viel weniger Einschränkungen und Hindernisse, als es sie in den Köpfen derer gibt, die diesen Schritt nicht gemacht haben.

Ich danke der EUREGIO für die Gelegenheit, die sie mir geboten hat, um im Rahmen des INTERREG IV-Projekts Bürgerberatung die Erfahrungen, die ich in den zurückliegenden zwanzig Jahren mit den beiden Systemen der beruflichen Bildung im Grenzgebiet gewonnen habe, einmal zu ordnen. Ich danke Gerd Busse für seine vorzügliche Übersetzung.

Lambert Teerling, unabhängiger Berater für Berufsbildung.