
NIJHOF, Wim J. & VAN ESCH, Wil (Hrsg.):

**Unravelling Policy, Power, Process and Performance.
The Formative Evaluation of the Dutch Adult and Vocational
Education Act.**

's-Hertogenbosch: CINOP (Centrum voor Innovatie van Opleidingen) 2004.
ISBN 90-5003-421-7; 268 Seiten

Rezension von Gerhard MINNAMEIER, Universität Mainz

Während der lange beklagte allgemeine Reformstau hierzulande allmählichen Veränderungen zu weichen scheint, hat man in den Niederlanden bereits eine umfassende Reform des beruflichen Bildungswesens durchgeführt und evaluiert. Aber nicht nur die Reform war umfassend, sondern auch der Evaluationsbericht, der 2001 dem Bildungsminister überreicht wurde. Das damals 1100 Seiten starke Dossier wurde inzwischen zu einem Kompendium von (freilich immer noch) 268 Seiten verdichtet, dem nun vorliegenden Band.

Evaluationsgegenstand ist das im Jahr 1996 in Kraft getretene Gesetz zur Berufs- und Erwachsenenbildung, in dem zugleich geregelt wurde, dass der zuständige Minister dem niederländischen Unterhaus vor dem 1. Januar 2002 über die Effektivität und Effizienz dieses neuen Regelwerks berichten sollte. Die entsprechende Evaluationsstudie wurde im Zeitraum von 1999 bis 2001 durchgeführt.

Der aktuelle Band enthält einige Überblicksartikel und verschiedene Beiträge zu speziellen Aspekten der Evaluation. Die Einzelbeiträge sind in sieben Sektionen gegliedert: *Sektion 1* thematisiert den generellen Zusammenhang und die Fragestellungen, wobei auch auf die dem Gesetz vorausgehende Diskussion seit Anfang der 1980er Jahre eingegangen wird. In den *Sektionen 2 und 3* werden zwei zentrale Ansprüche an das System untersucht: Reaktionsfähigkeit (responsiveness) und Flexibilität. Mit Ersterer ist vor allem die didaktische Anpassungsfähigkeit des Bildungssystems an die Qualifikationsbedürfnisse der Wirtschaft und der Lernenden gemeint; Letztere bezieht sich insbesondere auf die Vielfalt und adressatengerechte Bereitstellung alternativer Bildungswege und -formen (Vollzeit/Teilzeit, schulisch/betrieblich, selbstorganisiert/angeleitet etc.) innerhalb des Systems (tatsächlich aber werden „responsiveness“ und „flexibility“ nicht strikt voneinander abgegrenzt). *Sektion 4* ist der Qualität der Lehr-Lern-Prozesse gewidmet, *Sektion 5* der Frage der Outputkontrolle (insbes. Prüfungsmodalitäten und Verbleib der Absolventen). In *Sektion 6* geht es um die Evaluation dessen, was hierzulande unter der Bezeichnung „Schulautonomie“ firmiert, und in *Sektion 7* wird schließlich in einer Art „Dreisprung“ Bilanz gezogen: Im ersten Schritt werden die Evaluationsergebnisse zusammenfassend bewertet, im zweiten weitere Entwicklungen skizziert, und im dritten kommentieren zwei auf diesem Gebiet erfahrene Briten, Ewart KEEP und Alan BROWN, die Reform und die Ergebnisse der Studie.

Was beabsichtigte nun das Gesetz, welche Änderungen brachte es mit sich und was sollte folglich evaluiert werden? Im Gesetz werden insbesondere vier Ziele genannt: (1) Implementierung einer landesweit gültigen Struktur von Qualifikationen für die Berufsbildung in der Sekundarstufe II, (2) bessere Abstimmung zwischen Bildungsgängen und Arbeitsmarkt, (3) bessere Abstimmung zwischen Berufs- und Erwachsenenbildung und (4) Etablierung kohärenter Verwaltungsstrukturen und Entscheidungswege.

Diese Zielsetzungen führten zu einer Reihe einschneidender Veränderungen. So wurden nicht nur Einrichtungen der Erwachsenen- und der Berufsbildung zusammengelegt, sondern Hunderte einzelne Institute zu lediglich 43 regionalen Bildungszentren (community colleges) zusammengefasst. Eine neue Struktur von Bildungsabschlüssen und modularisierten Qualifikationen wurde erarbeitet und ein entsprechendes Qualitätskontrollsystem eingeführt (das sowohl interne als auch externe Evaluationen umfasst). Die Bildungseinrichtungen verfügen im Rahmen ihrer Budgets weitgehend frei über ihre Mittel (allerdings im Wesentlichen schon seit dem Schuljahr 1993/94), und schließlich wurden für die Berufsbildung durchgängig betriebliche Ausbildungsanteile integriert (je nach Bildungsgang bis zu 60 % und mehr).

Leitmotive bei all diesen Änderungen waren die o.g. *flexibility* bzw. *responsiveness*, wie Wim NIJHOF in seiner rekonstruktiven Analyse des gesamten Reformprozesses hervorhebt. Betrachten wir deshalb zunächst die Ergebnisse unter diesen beiden Aspekten. Was die Qualifikationsstruktur betrifft, so stand und steht man vor einem Dilemma. Einerseits sollte es möglich sein, dass das berufliche Bildungswesen schnell und flexibel auf die Qualifikationsbedürfnisse der Stakeholder reagiert, was in aller Regel zu einer Ausdifferenzierung der Qualifikationsprofile führt, die im vorliegenden Fall auch tatsächlich stattgefunden hat (vgl. den Beitrag von Jittie BRANDSMA). Die Zahl der Abschlüsse ist unter dem neuen Gesetz von 200 auf über 700 angewachsen. Diese Proliferation führte jedoch nicht nur zu Unübersichtlichkeit, sondern auch zu einer unerwünschten „Aktualität“ der Qualifikationen, die nämlich schnell zu veralten und an Wert einzubüßen drohen. Eigentlich wollte man so etwas wie Schlüsselkompetenzen als Zielkategorien herausarbeiten, welche die Absolventen der jeweiligen Bildungsgänge auf Dauer beruflich handlungsfähig machen sollten. Aber wie Klari-Janne POLDER in einer zusammenfassenden Bewertung der Evaluationsergebnisse formuliert, ging die Entwicklung mehr in Richtung „just-in-time and just-enough skilling for the first job in a particular branch“ (235). Nicht nur in den Beiträgen zu Sektion 2 wird deshalb mit Nachdruck angeregt, die Zahl der Qualifikationen drastisch zu reduzieren. KEEP und BROWN bemerken dazu (auch mit Blick auf die die Situation jenseits des Kanals): „(T)he aim ... of reducing the array of vocational qualifications from 800 to around 300 appears, from an English perspective, an heroic endeavour. England currently boasts thousands of vocational qualifications of one type or another (the exact number is unclear, even to government and the bodies that regulate the qualification system), and is about to embark on yet another attempt to rationalise this ‚qualification jungle‘“ (S. 261). Es lebe das deutsche Berufsprinzip!?

Während sich auf dem Gebiet der *responsiveness* also – wenn auch teilweise mit unerwünschten Nebenwirkungen – vieles verändert hat, gab es in puncto *flexibility* nicht allzu viel Bewegung. Was die interorganisationale Flexibilität betrifft, verwundert das insofern nicht, als

gerade die Vielzahl verschiedener und regional differenzierter Qualifikationen den Übergang von einer Bildungseinrichtung in eine andere behindert. Wie Elly DE BRUIJN, Cees DOETS und Wil VAN ESCH in ihrem Beitrag weiter ausführen, kann auch sonst von flexiblen Übergängen nicht die Rede sein (vgl.109-111): Der Übertritt gering qualifizierter Schülerinnen und Schüler aus dem allgemein bildenden in das berufsbildende Schulwesen wird kaum unterstützt; früher etablierte Orientierungsprojekte verschwanden sogar mit der Einführung des neuen Gesetzes. Die Integration von Erwachsenen- und Berufsbildung vollzog sich überwiegend auf dem Papier, und die durch das Gesetz geschaffenen Möglichkeiten des flexiblen Qualifikationserwerbs über einzelne Module und Teilqualifikationen werden – mit Ausnahme von Metallindustrie und Landwirtschaft – nur wenig genutzt. Einzig der flexible Übergang aus der Sekundarstufe II des beruflichen Bildungswesens in die Einrichtungen der höheren Berufsbildung scheint im Großen und Ganzen gewährleistet zu sein (auf verschiedenen Stufen unter entsprechender Anerkennung von Leistungen), was aber größtenteils bereits auf Entwicklungen vor dem neuen Gesetz zurückzuführen ist.

Innerhalb der einzelnen Bildungsgänge herrscht ebenfalls wenig Flexibilität (vgl. 111 f.). Individuelle Lernwege bzw. -modalitäten werden nicht angeboten. Der Unterricht ist für alle der gleiche. Differenzierung gibt es nur im Bereich der Wahlpflichtfachbelegungen. Freilich verweisen die Autoren aber auch mit Recht darauf, dass derartige Flexibilisierungen in die Verantwortung der Akteure vor Ort fallen. Das Gesetz biete mehr Möglichkeiten als bislang genutzt würden (vgl. 113).

Quantitative Analysen, über die Jos W. G. GEERLIGS berichtet, ergaben immerhin durchgängig kürzere Ausbildungszeiten unter dem neuen System (vgl. 121 f.). Die Erfolgsrate ließ sich jedoch noch nicht ermitteln, weil trotz der genannten Beschleunigung die meisten Schüler bzw. Auszubildenden zur Zeit der Datenerhebung ihren jeweiligen Bildungsgang noch nicht absolviert hatten. Das liegt daran, dass es viele vierjährige Kurse gibt und man ggf. einzelne Jahrgangsstufen wiederholen muss. Im Jahr 2000 hatten nur wenige derjenigen, die 1996 angefangen hatten, ihre Ausbildung erfolgreich abgeschlossen.

Insgesamt lässt sich also zum gegenwärtigen Zeitpunkt vieles noch nicht definitiv bewerten, und so mag man durchaus Wim NIJHOF zustimmen, wenn er mahnt: „(A) system must be given the chance to reach maturity. Optimising the Dutch system through careful studies and controlled interventions will increase the likelihood of success“ (35). Gleichwohl fällt auf, dass offenbar doch auch so manches im Argen liegt, was noch einiger „Anstrengung des Begriffs“ bedürfte (und was im Übrigen auch für die hier nicht im Einzelnen referierten Bereiche bzw. Aspekte gilt).

Bei allen Vorbehalten muss man freilich zweierlei anerkennen und positiv hervorheben: sowohl die Reformbereitschaft als auch die bereits im Gesetz vorgesehene Evaluation als solche. Das Problem ist eher, dass Veränderungen und Kontrollen allein offensichtlich nicht „automatisch“ zum Ziel führen. Wenn man bedenkt, dass Veränderungen an sich normalerweise schon zu positiven Resultaten führen (Hawthorne-Effekt), dann ist es nachgerade „schockierend“ (NIJHOF, 29), wenn man feststellen muss, dass die neuen Lehrzielvorgaben (attainment targets) keinerlei Auswirkungen auf Lehr-Lern-Prozesse und faktisch erworbene

Qualifikationen der Adressaten mit sich brachten. Es scheint, als sei der Input sozusagen vollständig verpufft.

Das dürfte – wenn es denn tatsächlich so ist – nach Auffassung des Rezensenten vor allem zwei Gründe haben. Zum einen lassen sich Bildungssysteme eben nicht mit bloß organisatorischen Maßnahmen, klangvollen Parolen und gutem Willen reformieren, sondern es bedarf darüber hinaus einer gezielten pädagogisch-professionellen Planung und Unterstützung. Aber genau daran hapert es offensichtlich, wie z.B. Loek NIEUWENHUIS, Regina MULDER und Henk VAN BERKEL in ihren Ausführungen zur Qualität der Lehr-Lern-Arrangements herausstellen (vgl. auch das Resümee von KEEP und BROWN, 261).

Zum anderen offenbaren sich vielfach disparate Zielvorstellungen, die letztlich kontraproduktive Wirkungen zeitigten. So werden einerseits Abschlüsse gefordert, die landesweite und dauerhafte Anerkennung finden, andererseits sollten sie auf lokaler Ebene flexibel ausgelegt und angepasst werden können. MULDER, NIEUWENHUIS und VAN BERKEL vergleichen diese Situation mit Odysseus' Passage zwischen Scylla und Charybdis (vgl. 173). Die Autoren weisen auch darauf hin, dass die angestrebten globalen Lehrziele zum Zwecke detaillierter Prüfungen in einzelne Wissens- und Fertigkeitselemente aufgelöst werden, während jedoch Firmen vor allem integrierte Gesamtkompetenzen einfordern. „They are not interested, for instance, in a youngster's mathematical knowledge, but want him or her to perform the task ‚design a building' properly“ (172).

Letzteres klingt sehr nach einem „Zirkel“, bei dem die Gesamtkompetenz von Einzelkompetenzen abhängt und umgekehrt, und es macht m.E. – wieder einmal – deutlich, wie wichtig ein klares Verständnis von Kompetenzen ist und wie dürftig dieses tatsächlich ausgeprägt ist. Ohne erziehungswissenschaftliche und pädagogische Professionalität auf diesem Gebiet wird man wohl ewig so „weiterzirkeln“. Mit etwas Ironie, aber ohne jegliche Häme, und in loser Analogie zu Galileo Galilei könnte man es daher vielleicht so formulieren: „Und sie bewegt sich doch!“ (die berufliche Bildung) – aber (leider!) im Kreis!?

Wenn man sich wirklich „im Kreis dreht“ – so könnten Zyniker mit Blick auf die Situation in Deutschland eventuell rasonieren –, dann wäre es ersichtlich vorzuziehen, einfach „auf der Stelle zu treten“. Und sie könnten demgemäß wohl nur selbstgefällig lächeln, wenn KEEP und BROWN konstatieren: „In ... Germany, the change has tended to be evolutionary in nature. At the other end of the continuum, the pace and scale of reforms in England might best be characterised as revolutionary. The Dutch case appears to fall roughly in the middle of this spectrum“ (255).

Aber damit machte man es sich zu einfach. Die Probleme sind – trotz aller Verschiedenheit der Bildungssysteme – überall die gleichen oder zumindest ähnlicher Natur, und sie sind in ihrer Grundstruktur seit langem bekannt. Es geht um dauerhafte Basiskompetenzen, um Flexibilität angesichts sich rapide wandelnder wirtschaftlicher Rahmenbedingungen und Beschäftigungsstrukturen, um gezielte individuelle Förderung, verständnisorientiertes und motivierendes Lehren sowie lebenslanges Lernen. Schwer tut man sich allein und allerorten mit den Lösungen, und *das* sollte uns zu denken geben. Zu bedenken wäre hierbei unter anderem, dass

die (institutionelle) Makrostruktur, wie sie durch gesetzliche Regelungen etabliert wird, eben nur einen Teil des (Erfolgs-)Ursachenbündels umfasst und dass die personalen Interaktionen im Unterricht (Mikrobereich) ebenso wie die Schulqualität (Mesobereich) von staatlichen Globalreformen nicht erreicht werden. Auch insofern ist Wim NIJHOF in seinem Rat beizupflichten, jetzt erst einmal danach zu streben, das bestehende System schrittweise zu optimieren, bevor gleich zur nächsten reformerischen Großtat fortgeschritten wird. Oder anders gesagt: „Responsiveness in the sense of responding swiftly should be complemented by responding wisely“ (35). Wünschen wir unseren niederländischen Nachbarn dazu viel Erfolg, und versuchen auch wir, den sich stellenden Herausforderungen in möglichst verantwortungsvoller Weise gerecht zu werden!