

BMZ



Bundesministerium für
wirtschaftliche Zusammenarbeit
und Entwicklung



Zukunftsentwickler.
Wir machen Zukunft.
Machen Sie mit.



Nicht-staatliche berufliche Bildung

Ansätze für die deutsche bilaterale Internationale Zusammenarbeit

Herausgegeben von:

giz Deutsche Gesellschaft
für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

In Kooperation mit:

KFW

Nicht-staatliche berufliche Bildung

Ansätze für die deutsche bilaterale Internationale Zusammenarbeit
Dokumentation eines Expertenworkshops

Donnerstag, den 10.10.2013 von 9:30 – 16:45 Uhr
GIZ-Repräsentanz Berlin, Reichpietschufer 20, 10785 Berlin

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	2
Begrüßung	4
Perspektive der GIZ	4
Perspektive der KfW	6
Thesenpapiere	8
Governance und nichtstaatliche Anbieter von beruflicher Bildung im Kontext der deutschen bilateralen Entwicklungszusammenarbeit	8
Aus der Praxis: Privatisierung von beruflicher Bildung – welche Aufgaben hat der Staat?“	12
Innovative Kooperationen in der Beruflichen Bildung	16
Nachfrageorientierung in der nicht-staatlichen beruflichen Bildung – Grenzen und Möglichkeiten staatlicher und nicht-staatlicher Kooperation und Finanzierung	22
Finanzierung von privater beruflicher Bildung	48
Diskussionsergebnisse des Vormittags	55
Diskussion „Privatisierung von beruflicher Bildung – welche Aufgaben hat der Staat“	55
Diskussion „Innovative Kooperationsformen in der beruflichen Bildung“	55
Diskussion „Nachfrageorientierung in der beruflichen Bildung – Grenzen und Möglichkeiten“	57
Diskussion „Finanzierungsmöglichkeiten für nicht-staatliche Berufsbildungsanbietern“	57
Diskussion „Exportbranche Aus- und Weiterbildung 2012/13“	58
Diskussionshubs am Nachmittag	59
Realitätscheck: Zusammenspiel staatlicher und nicht-staatlicher Akteure in Indonesien	59
Modernisierung des Lehrlingswesens in Ghana und Einführung des innovativen Voucher Systems	61
Realitätscheck: Zusammenspiel staatlicher und nicht-staatlicher Akteure in den Palästinensischen Gebieten	63

Plenum	66
Ergebnisse der Diskussionshubs	66
Schlussfolgerung	66
Follow-up Erkenntnisse	67
Erkenntnisse von Werner Heitmann	67
Erkenntnisse von Monika Muylkens	74
Erkenntnisse von Clemens Aipperspach	74
Erkenntnisse von Barbara Drexler	75
Erkenntnisse von Dieter Dohmen	77
Anhang	78
Agenda	78
Teilnehmerliste	79

Begrüßung

Das Ziel des Expertenworkshops war es, den aktuellen konzeptionellen Sachstand von Verwaltungs- und Finanzierungsmodellen in Bezug auf nicht-staatliche berufliche Bildung zu diskutieren und anschließend den aktuellen Umsetzungsstand in ausgewählten bilateralen Projekten und Programmen zu reflektieren.

Perspektive der GIZ

Sehr geehrter Teilnehmerinnen und Teilnehmer,
liebe Leser;

der Expertenworkshop: „Nicht-staatliche berufliche Bildung – Ansätze für die deutsche bilaterale Internationale Zusammenarbeit“ galt als besondere Veranstaltung, weil er den fachlich-konzeptionellen Austausch zwischen der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH und der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) in den Fokus gerückt hat. Der Tag verstand sich als Beitrag zu der GIZ-KfW Kooperationsvereinbarung vom Juni 2013 im Bereich der übergreifenden thematischen und fachlichen Zusammenarbeit und wurde dank Inlands- und Auslandsmitarbeitern beider Organisation facettenreich gestaltet.

Die Veranstaltung beteiligte auch weitere Akteure des BMZ Teams Berufliche Bildung, die besonders für die nicht-staatliche deutsche Entwicklungszusammenarbeit (EZ) wichtige Partner sind.

Zudem haben wir uns gefreut, dass die Veranstaltung auch auf reges Interesse bei Consultingunternehmen sowie bei weiteren Expertinnen und Experten getroffen ist.

Durch die Themen im Workshop wurden besonders die Ziele der BMZ-Bildungsstrategie unterstützt: „Bildung ganzheitlich fördern: Kooperation der Akteure stärken“, „Berufliche Bildung stärker ausbauen“, „Innovative Bildungsansätze umsetzen und Beispiele für nachfrageorientierte Finanzierungsansätze ausprobieren“, „Dialog zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren fördern für ein bedarfsorientiertes und wirk-

sames Bildungsangebot“ sowie „unternehmerisches Potenzial für Bildung nutzen – Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft vertiefen“.

Das Thema des Expertenworkshops war „Nicht-staatliche berufliche Bildung – Ansätze für die deutsche bilaterale Internationale Zusammenarbeit“ und griff damit eine Thematik auf, die uns schon seit Jahrzehnten beschäftigt.

Es ging hierbei grundsätzlich um das Verhältnis von Staat, Unternehmen und Zivilgesellschaft in den Governance-, Steuerungs-, Finanzierung- und Organisationsmodellen der beruflichen Bildung. Im Speziellen lag der Fokus auf möglichen Modellen zur Gewährleistung der beruflichen Erstausbildung durch qualitativ hochwertige und quantitativ ausreichende Angebote für Jugendliche und der Frage, wie diese effektiv, effizient und nachhaltig sichergestellt werden können.

Die Neubestimmung des Kanons öffentlicher Aufgaben, also die Frage, mit welcher Autonomie verschiedene staatliche und nicht-staatliche Akteure Leistungen und Einrichtungen in der beruflichen Erstausbildung übernehmen können, ist dabei zentral. Entsprechend werden diese Aspekte immer wichtiger.

In den meisten Kooperationsländern der deutschen EZ sind die Governance Strukturen der beruflichen Bildung schwach oder dysfunktional, der Sektor unterfinanziert. Der Staat setzt oftmals noch ausschließlich auf schulisch geprägte Formen der beruflichen Erstausbildung. Unternehmen aus den diversen Wirtschafts- und Sektoren beteiligen sich nur unzureichend an der Umsetzung von Qualifizierungsangeboten.



Dr. Michaela Baur, GIZ

Entsprechend werden die vorhandenen Potentiale in zweifacher Hinsicht nicht genutzt. Einerseits bekommen weiterhin viel zu viele Jugendliche nicht die Möglichkeit, eine einkommenssteigende Beschäftigung zu finden, da sie oftmals eine schwache Grundbildung und keine bedarfsorientierte Erstausbildung absolviert haben, falls sie nicht schon vorher ohne einen Abschluss in den informellen Sektor „verschwunden“ sind.

Andererseits fehlen aber auch Fachkräfte, besonders für kleine und mittlere Unternehmen, die zur Steigerung der quantitativen und qualitativen Produktivität beitragen können und somit Wirtschaftswachstum ermöglichen.

Diese multidimensionalen Rahmenbedingungen und Zielsetzungen führen zu einem konstanten Druck bei der Suche nach neuen Modellen für die Steuerung, Verwaltung und Durchführung von beruflicher Erstausbildung.

Hierbei spielen natürlich auch eine Vielzahl von nationalen und internationalen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren eine wesentliche Rolle, die ihre Interessen vertreten und einzubringen versuchen.

Warum ist die nicht-staatliche berufliche Bildung im Fokus?

Da die GIZ in den meisten Fällen im Auftrag des BMZ staatliche bilaterale EZ-Projekte in der beruflichen Bildung umsetzt, sind die „natürlichen“ Umsetzungspartner die Ministerien und nachgeordnete Behörden, also der Staat. Eine stärkere Beteiligung nicht-staatlicher Akteure, so die Grundthese, kann nicht nur die Kapazitäten der Beruflichen Bildung erhöhen, sondern auch die Qualität und Relevant.

Aus Sicht der GIZ und der KfW sind die wichtigsten nicht-staatlichen Akteure in der beruflichen Bildung erstens die Unternehmen, zweitens die nicht-staatlichen Anbieter von beruflicher Bildung und drittens zivilgesellschaftliche Akteure wie etwa Elternvertretungen oder Vereine.

Besonders die Unternehmen sind aus deutscher Sicht ein wesentlicher Bestandteil eines erfolgreichen Berufsbildungssystems und sollten aktiv in die Umsetzung sowie das Management, die Steuerung und Finanzierung von beruflicher Bildung eingebunden werden. Hierbei können besonders dual orientierte Umsetzungsmodelle und nachfrageorientierte Finanzierungsmodelle einen wichtigen Beitrag leisten, Unternehmen zu aktivieren und ihre Verantwortung zu stärken.

Da der Staat in vielen Ländern sukzessive anfängt, die Durchführung der beruflichen Bildung auch an andere Akteure zu vergeben, um sich selbst auf Qualitäts- und Steuerungsaspekte zu konzentrieren, aber auch, weil er selbst nicht die Kapazitäten hat, den Bedarf des Marktes zu decken, werden nicht-staatliche Anbieter beruflicher Bildung auch zunehmend wichtigere Partner für die GIZ.

Hier stellt sich für die GIZ im Rahmen ihrer Beratungstätigkeiten die Frage, wie der Staat in solchen Privatisierungs-, Dezentralisierungs- und Dekonzentrationsprozessen im Sinne des Subsidiaritätsprinzips unterstützt werden kann?

Was sind hier wirksame Modelle? Welche Erfahrungen wurden bisher gemacht und haben sich bewährt? Was sollte aber ggf. auch nicht mehr durch deutsche EZ unterstützt werden? Welche innovativen Modellen und Ideen gibt es?

Entsprechend spielt hier die eigene Expertise eine wesentliche Rolle, die ein letztes Mal zu dieser Fachthematik vor ca. acht Jahren aufgearbeitet wurde und somit ein Update benötigt.

Wir sahen allen Beiträgen und Ideen, der Kritik und den neuen Fragen mit Spannung entgegen und können auf einen äußerst konstruktiven und inspirativen Arbeitstag zurückblicken. Die folgende Dokumentation der zahlreichen Inputs und Diskussionsbeiträgen bildet dies umfassend ab.

Ich wünsche Ihnen, liebe Leserin und lieber Leser, viel Freude und neue Erkenntnisse mit der vorliegenden Lektüre. Begleiten Sie uns gern weiter in diesem Prozess der konzeptionellen Arbeit wie auch deren Umsetzung vor Ort in den Vorhaben.

Dr. Michaela Baur, GIZ

Perspektive der KfW

Sehr geehrter Teilnehmerinnen und Teilnehmer,
liebe Leser;

in vielen Kooperationsländern der deutschen EZ spielen private Bildungsanbieter bereits jetzt schon eine immer größere Rolle. Das Angebot ist vielfältig und reicht von kleinen, informellen Ausbildungsanbietern bis zu multinationalen Bildungsanbietern, die vermehrt in Schwellen- und Entwicklungsländern investieren.

Durch diese neue Vielfalt der Bildungsanbieter gewinnen Marktmechanismen an Bedeutung. Diese Entwicklung erfordert auch Veränderungen in den staatlichen Strukturen. Die Arbeitsteilung zwischen Staat und nicht-staatlichen Akteuren wird komplexer und vielschichtiger. Der Staat wird sicherstellen müssen, dass eine qualitativ hochwertige Ausbildung gleichermaßen in staatlichen und in privaten Berufsschulen angeboten wird, die sich an dem Bedarf des Arbeitsmarkts orientiert.

Für die Förderung der beruflichen Bildung im Rahmen der EZ ergeben sich hierdurch neue Möglichkeiten. Statt nur oder vor allem mit staatlichen Institutionen zu kooperieren, stellen private Betreiber nun eine Alternative dar.

Die finanzielle Zusammenarbeit (FZ) ist in einigen Kooperationsländern schon seit Jahren mit der Thematik beschäftigt und aktiv. Im Rahmen eines FZ-finanzierten Berufsbildungsvorhabens in Uganda, in dem sowohl private als auch staatliche Berufsbildungsinstitute gefördert wurden, hat sich gezeigt, dass private Institute in vielen Bereichen professioneller agieren als staatliche Berufsschulen. Beispielsweise haben die FZ-unterstützten privaten Zentren ihr Kursangebot stärker an die Bedürfnisse von Unternehmen ausgerichtet als die unterstützten staatlichen Berufsschulen. Auch arbeitete ein größerer Teil der privaten Schulen



Arlina Elmiger, KfW

kostendeckend nach Abschluss des Vorhabens. In anderen Bereichen waren wiederum staatliche Anbieter überlegen.

In Ghana pilotiert die FZ das Instrument der „Weiterbildungsgutscheine“. Mitarbeiter von KKMU sollen über subventionierte Weiterbildungsgutscheine besseren Zugang zu qualitativ hochwertiger Berufsbildung bekommen. Die Gutscheine können bei akkreditierten staatlichen oder privaten Berufsschulen eingelöst werden. Entscheidend ist die Relevanz und Qualität der Ausbildung – unabhängig, ob sie von privaten oder staatlichen Anbietern erbracht wird. Durch das Vorhaben soll eine Vergleichbarkeit zwischen staatlichen und privaten Berufsschulen erreicht und dadurch ein Qualitätswettbewerb befördert werden. Das Vorhaben ist eines der vier Leuchtturmprojekte der BMZ-Bildungsstrategie.

Wir haben somit bereits erste Erfahrungen mit privaten Anbietern. Diese Erfahrung wollen wir teilen und zur Diskussion stellen.

Wir glauben, dass es ein Gewinn für die Bildungslandschaft sein kann, wenn es Bildungsangebote auch von nicht-staatlichen Akteuren gibt. Dabei gilt es jedoch sicherzustellen, dass auch die entwicklungsrelevanten Zielgruppe von diesem Mehrangebot profi-

tiert, und es auch einhergeht mit einer angemessenen Qualität. Bei diesem Zusammenspiel zwischen staatlichen und privaten Akteuren gibt es sicher noch viele Facetten, die wir verstehen und nachvollziehen sollten. Welche Zielgruppe wird durch private Bildungsanbieter im Bereich der beruflichen Bildung adressiert? Gibt es Anbieter, die auch auf arme Bevölkerungsgruppen fokussiert sind? Welche Rahmenbedingungen (politisch, rechtlich, administrativ, institutionell) werden benötigt, damit

- das gewünschte Bildungsergebnis erzielt werden kann,
- private Anbieter Anreize bekommen, eine entwicklungsrelevanten Zielgruppe zu bedienen,
- staatliche Anbieter sich am Wettbewerb beteiligen und
- die Abschlüsse staatlicher wie privater Anbieter „kompatibel“ und vergleichbar bleiben?

Wie finanzieren private Bildungsanbieter ihre Kosten (laufende Kosten, Erweiterungen und sonstige größere Investitionen) und: wie ändert sich die Rolle der deutschen EZ in diesem Umfeld? Sind unsere derzeitigen Förderstrategien und -instrumente adäquat, um auch private Bildungsanbieter oder Unternehmen, die Ausbildung anbieten, zu fördern.

Die gemeinsame Veranstaltung mit der GIZ war durch die vielfältigen Beiträge und Diskussionen eine Bereicherung für uns. Ich wünsche Ihnen, liebe Leser, viel Freude und neue Erkenntnisse mit der vorliegenden Lektüre.

Arlina Elmiger, KfW

Thesenpapiere

Governance und nichtstaatliche Anbieter von beruflicher Bildung im Kontext der deutschen bilateralen Entwicklungszusammenarbeit¹

**Autorin: Bianca Rohrbach, GIZ,
Sektorvorhaben Berufliche Bildung**

Bisheriger allgemeiner fachlicher Hintergrund

Die nachhaltige Entwicklung der diversen Wirtschafts- und Sozialsektoren, die Steigerung der quantitativen und qualitativen Produktivität, die Stärkung von menschwürdiger Beschäftigung und die kompetenzorientierte Bildung und Qualifizierung sowie die Integration von Jugendlichen in die Arbeitsmärkte sind weiterhin zentrale Herausforderungen für die Kooperationsländer der deutschen Entwicklungszusammenarbeit².

Diese multidimensionalen Rahmenbedingungen und Zielsetzungen führen zu einem konstanten Anpassungsdruck bei der Steuerung, Verwaltung und Durchführung von beruflicher Erstausbildung. Die Kooperation mit einer Vielzahl von nationalen und internationalen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren ist notwendig, um sich an die Veränderungen im Umfeld der beruflichen Erstausbildung anzupassen, aber auch um berufliche Erstausbildung effektiv, effizient und nachhaltig umzusetzen.

Expertinnen und Experten der beruflichen Bildung diskutieren deshalb seit Jahrzehnten über Governance-, Steuerungs- und Organisationsmodelle, die wirksa-

mere Handlungsansätze anbieten. Hierbei geht es um Modelle zur Wahrnehmung von öffentlichen Aufgaben, also um die Gewährleistung der beruflichen Erstausbildung, bzw. zum Teil auch um die Neubestimmung des Kanons öffentlicher Aufgaben, also um die Frage, mit welcher Autonomie verschiedene staatliche und nicht-staatliche Akteure³ Leistungen und Einrichtungen in der beruflichen Erstausbildung übernehmen können.

Die Ansätze im Rahmen des New Public Management (NPM) in der beruflichen Bildung stellen auf Veränderung der staatlichen Tätigkeit ab, implizieren aber nicht den Rückzug des Staates bzw. den Verzicht auf die Wahrnehmung der öffentlichen Aufgaben, nämlich qualitativ hochwertige und quantitativ ausreichende Angebote der beruflichen Erstausbildung für Jugendliche bereitzustellen.

Thematisiert werden Maßnahmen zur Effizienzsteigerung öffentlicher Leistungen und Einrichtungen. Ferner geht es um die stärkere Beteiligung nicht-staatlicher Akteure an der Erstellung von Leistungen sowie die vermehrte Orientierung staatlicher Tätigkeit an den Bedürfnissen und Erwartungen der Unternehmerinnen und Unternehmer sowie der Bürgerinnen und Bürger. Ebenso thematisiert werden die Reduzierung bzw. Einstellung solcher staatlicher Tätigkeiten,

3 Bei den nichtstaatlichen Partnern in der beruflichen Bildung kann u.a. zwischen den folgenden Modellen der Betriebsführung von Berufsbildungseinrichtungen und Berufsbildungsdienstleistern differenziert werden:

„privat-kommerzielle“ – unternehmerische Gewinnerzielungsabsicht mit Renditeausschüttung an die Gesellschafter.

„privat-sozialunternehmerische“ – unternehmerische Gewinnerzielungsabsicht aber ohne Renditeausschüttung an die (privaten) Gesellschafter sondern Reinvestition des Gewinns in das Unternehmen oder anderweitig gemeinnützige Gewinnverwendung.

„zivilgesellschaftlich-sozialunternehmerische“ – unternehmerische Gewinnerzielungsabsicht oder zumindest Vollkostendeckung, keine Renditeausschüttung an die (zivilgesellschaftlichen/NRO) Gesellschafter.

„zivilgesellschaftlich-caritative“ – weder Gewinnerzielungsabsicht noch Vollkostendeckung sondern Zuwendungsbedürftigkeit (Spenden, Steuermittel etc.) der Träger.

1 Die Inhalte des Thesenpapiers bauen auf der folgenden GTZ Publikation auf: Betreibermodelle, „Public Private Partnership“, „(New) Public Management“ und Berufsbildung, H.G. Klein, 2005

2 Siehe auch BMZ Positionspapier „Berufliche Bildung in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit“, 2012



Christian Kampen, KfW

die im Rahmen nicht-staatlicher Tätigkeit mindestens genauso gut und ggf. kostengünstiger erledigt werden können. Dasselbe gilt hinsichtlich solcher Leistungen, bei denen staatliche Einheitslösungen nicht länger zu den divergierenden Präferenzen heterogener gesellschaftlicher Gruppierungen passen, in der beruflichen Bildung besonders mit Bezug zu der Arbeitsmarkt- und Praxisorientierung in der Ausbildung. Gleichfalls geht es um die Frage, ob und in welchem Ausmaß sich staatliche Organe auf bestimmte Kernfunktionen beschränken bzw. konzentrieren sollen, während bei anderen Funktionen auf den unmittelbaren Aufgabenvollzug durch staatliche Träger verzichtet werden soll bzw. nicht-staatliche Träger an der Aufgabenerfüllung beteiligt oder aber Aufgaben auf diese übertragen werden sollen.

Damit stehen im Rahmen des New Public Management insbesondere folgende Überlegungen und darauf abgestellte Handlungskonzepte im Vordergrund:

- Statt auf hoheitliches Handeln zu setzen, sollten staatliche Organe die Kooperation mit nicht-staatlichen Akteuren suchen.
- Statt selbst Leistungen zu erbringen, sollten sich staatliche Organe primär darauf konzentrieren, die Erbringung der Leistungen zu gewährleisten und den Vollzug anderen nicht-staatlichen Akteuren zu überlassen.
- Den Vollzug der Leistungen durch andere Akteure sollten staatliche Organe nicht durch Vorschriften reglementieren, sondern steuernd im systemtheoretischen Sinne kontrollieren.
- Soweit Leistungen durch öffentliche Einrichtungen erbracht werden, sollte dies soweit wie möglich auf kommerzieller Basis geschehen.
- Leistungen, die durch nicht-staatliche Akteure erbracht werden können, sollten diesen überlassen bleiben.
- Leistungen, die im öffentlichen Sektor erbracht werden, sollen unter Berücksichtigung effizienzsteigernder Maßnahmen vollzogen werden.

Insgesamt gilt, dass sich die Diskussion um Veränderung staatlicher Geschäftstätigkeit auf die Effizienzsteigerung im strikt staatlichen Bereich und auf die Erstellung von öffentlichen Gütern und Dienstleistungen bezieht. In Verbindung damit geht es insbesondere um folgende Maßnahmenkomplexe:

die Reduzierung unmittelbarer staatlicher Tätigkeit, insbesondere durch

- Übertragung von Aufgaben auf selbständige, öffentlich-rechtlich organisierte Einrichtungen (öffentliche Unternehmen, öffentlich-rechtliche Körperschaften etc.);
- die Erstellung von Gütern und Leistungen durch privatrechtlich organisierte Einrichtungen (Unternehmen, Stiftungen, Vereine etc.) im Rahmen formaler Privatisierung öffentlicher Leistungen;
- die Beauftragung nicht-staatlicher Akteure mit der Erbringung von Gütern und Leistungen (z.B. von Wirtschaftsverbänden, privaten Schulträgern, technischen Überwachungseinrichtungen etc.);
- den völligen Verzicht auf die Erstellung von Gütern und Dienstleistungen durch öffentliche Einrichtungen (substantielle Privatisierung), wobei gegebenenfalls aber staatlicherseits die Leistungserbringung garantiert werden mag;

die Reduzierung staatlicher Bürokratie durch effizienzsteigernde Maßnahmen, insbesondere durch

- Vereinfachung/Reduzierung/Verzicht auf bürokratische Vorschriften;

- Reduzierung von speziellen staatlichen Rechten bei der Führung rechtlich selbständiger öffentlicher Einrichtungen;
- die Einführung von Managementverfahren, die im Bereich der Privatwirtschaft angewendet werden;
- die Kommerzialisierung der Erstellung von Gütern und Dienstleistungen, insbesondere durch Verzicht auf die ausschließliche Finanzierung durch Steuern und stattdessen Einführung bzw. verstärkte Anwendung der Äquivalenzfinanzierung, das heißt,
- die verstärkte Erhebung von Gebühren und Beiträgen für die Inanspruchnahme öffentlicher Leistungen;
- die Abgabe von Leistungen auf der Basis kommerzieller Preisgestaltung bzw. der Berechnung der effektiven Kosten.

Veränderungen der staatlichen Geschäftstätigkeit im Rahmen des New Public Management sind kein Synonym für die Reduzierung bzw. Abschaffung öffentlicher Leistungen. An die Stelle der unmittelbaren Leistungserbringung durch den Staat tritt eine von ihm gewährleistete und kontrollierte Leistungserbringung durch nicht-staatliche Akteure. Der ‚Gewährleistungsstaat‘ ist aber weiterhin politisch dafür verantwortlich, dass Leistungen öffentlicher Natur erbracht werden. Deshalb lassen sich zwei zentrale Handlungsansätze im Rahmen des New Public Management bei den staatlichen Akteuren benennen, nämlich ordnungspolitische Maßnahme (Stichwort: Public Governance) und betriebswirtschaftlich orientierte Verfahrensweisen (Stichwort: Public Management).

Die Diskussion und Einführung von Ansätzen des New Public Managements hat in Entwicklungs- und Schwellenländern zu Veränderungen in der beruflichen Erstausbildung geführt. Oftmals haben sich die Funktionen und Strukturen in der Kooperation staatlicher und nicht-staatlicher Akteure in der beruflichen

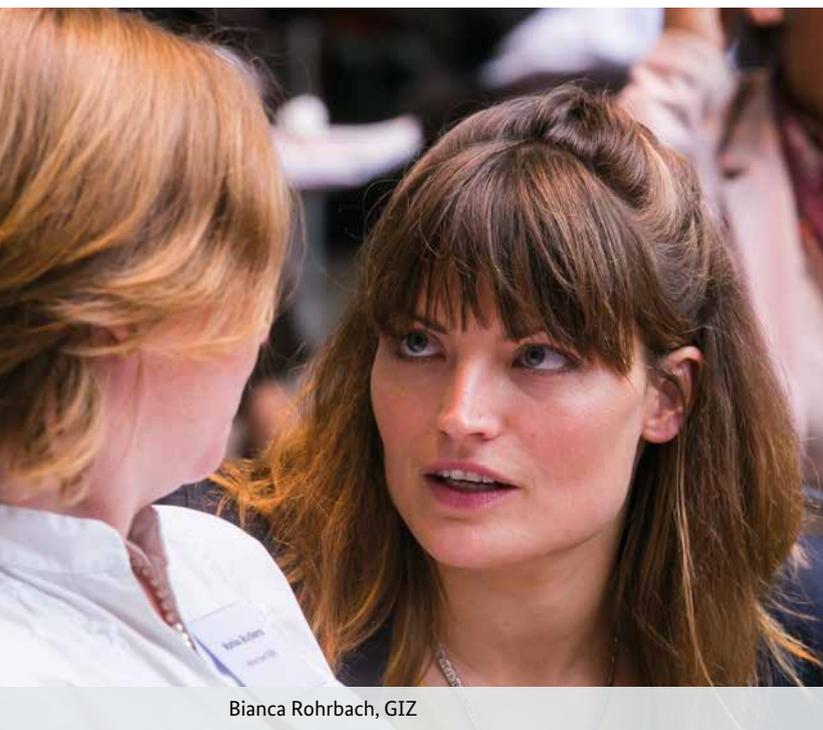
Bildung verändert. So wurden Aufgaben auf eine tiefere Ebene innerhalb einer Institution verlagert (Dekonzentration), Aufgaben, Ressourcen und Verantwortung an andere Institutionen, die dem Thema näher stehen übertragen (Dezentralisierung), oder durch Privatisierung neue marktwirtschaftlich organisierte Formen von Aus- und Weiterbildung oder Dienstleistungen am Arbeitsmarkt geschaffen.

Der somit entstandene Markt der nicht-staatlichen Akteure in der beruflichen Erstausbildung hat aber auch neue Herausforderungen mit sich gebracht. Hierbei sind u.a. die folgenden Bereiche zu nennen:

- Etablierung von Mechanismen für die gemeinsame Strategieformulierung von staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren,
- Entwicklung von modernen Finanzierungsmodellen für die beruflichen Erstausbildung, die staatliche und nicht-staatliche Akteure berücksichtigen,
- Mechanismen für die gemeinsame Entwicklung und Qualitätssicherung von Standards, Curricula oder Zertifizierungs- und Akkreditierungssystemen,



Kerstin Nagels, GIZ



Bianca Rohrbach, GIZ

- Finanzierung und Qualitätssicherung bei der Aus- und Weiterbildung von Management und Lehrpersonal für staatliche und nicht-staatliche Akteure,
- Anschubfinanzierung für nicht-staatliche Akteure in der beruflichen Bildung und
- Umsetzung der Qualitätsentwicklung und -sicherung im Management von staatlichen und nicht-staatlichen Berufsschulen und -einrichtungen.

Fachlicher Kontext in der deutschen bilateralen EZ in der beruflichen Bildung

Die deutsche bilaterale Entwicklungszusammenarbeit ist in den Kooperationsländern schon seit Jahren mit der Thematik beschäftigt und aktiv an der Umsetzung von Beratungs- und Finanzierungsleistungen, sowie Personalentwicklungsmaßnahmen für staatliche und nicht-staatliche Berufsbildungsakteure im Auftrag des BMZ beteiligt.

Aus diesem Grund wurde das Thema ein erstes Mal systematisch in den Jahren 2004-2005 in der ehemaligen GTZ aufgegriffen. Hierbei wurden für die deutsche technische Zusammenarbeit (TZ) die folgenden Möglichkeiten der Beratungsdienstleistungen definiert:

- Beratung bei der umfassenden Analyse des Kontexts und der Rahmenbedingungen für die Umsetzung von NPM,

- Zugang zu Erfahrungen in Berufsbildungssystemen anderer Länder, Ermöglichung des Austauschs und der gegenseitigen Beratung,
- Unterstützung bei der Strukturierung von Organisationsveränderungsprozessen sowie ihre Begleitung durch Fazilitation,
- fachliche Beratung bei Veränderung der Steuerung von Elementen der Berufsbildung,
- Beratung bei der Erstellung von Personalentwicklungsplänen und Unterstützung bei deren Umsetzung,
- Beratung von staatlichen und nicht-staatlichen Anbietern von beruflicher Erstausbildung.

Mit diesen Beratungsleistungen wurden im Rahmen von bilateralen Projekten Kooperationsländer in der Umsetzung von reformorientierten Steuerungs- und Managementsystemen in der beruflichen Bildung durch TZ unterstützt. Auch die FZ hat im Rahmen von bilateralen Programmen bereits Erfahrungen mit der Förderung privater Berufsbildungsanbieter gemacht. Die seit dem Jahr 2005 gemachten Erfahrungen von TZ und FZ in der deutschen EZ sind bisher noch nicht übergreifend ausgewertet, diskutiert und weiterentwickelt worden.

Da die systemrelevante Steuerung, das Management und die Finanzierung der beruflichen Bildung in den Kooperationsländern für die Umsetzung von nachhaltigen Veränderungsprozessen von enormer Bedeutung sind, und diese Bereiche eine sehr dynamische Entwicklung durchlaufen, passt sich das vorhandene Instrumentarium der deutschen TZ und FZ aktuellen Entwicklungen immer wieder an. Hierzu gehört auch die Überprüfung der Frage, inwiefern die Wirksamkeit der bestehenden Instrumente evtl. gesteigert werden kann und inwiefern neue, nicht-staatliche Akteure in der beruflichen Bildung ggf. auch durch angepasste Instrumente besser und wirksamer unterstützt werden können.



Werner Heitmann am Rednerpult; Annika Calov als Moderatorin

Aus der Praxis: Privatisierung von beruflicher Bildung – welche Aufgaben hat der Staat?

Autor: Dipl.-Ing. Werner Heitmann

These 1

Der Staat als Träger politischer Macht bestimmt in vielen Schwellen- und Entwicklungsländern die Funktion und Struktur beruflicher Erstausbildung ohne ausreichende Beteiligung nicht-staatlicher Akteure. Privatisierung der beruflichen Erstausbildung genießt keine bzw. nur marginale Priorität.

Zuständigkeiten für berufliche Erstausbildung werden in Schwellen- und Entwicklungsländern mehrheitlich klar an den Staat und nicht an einen Berufsbildungsmarkt delegiert. In zahlreichen Ländern der Dritten Welt plant, organisiert und kontrolliert der Staat allein die berufliche Erstausbildung im Rahmen eines bürokratischen „Schulmodells“, wobei die Klassifizie-

rung als staatlich gesteuertes Schulmodell aufgrund der vollzeitschulischen Ausrichtung erfolgt. Zu diesem Ergebnis kommt Greinert (1992) bei der Identifizierung von drei idealtypischen Grundmodellen für die Analyse von Berufsbildungssystemen in Abgrenzung zum angelsächsischen liberalen Marktmodell und zentral-europäischen (deutschen) Dualmodell.

Neuere Forschungsarbeiten von Busemeyer/ Trampusch (2012) kommen in diesem Zusammenhang auf insgesamt vier idealtypische Grundmodelle, die sie anhand einer 2x2-Matrix mit den Dimensionen „public commitment“ und „involvement of firms“ mit den Ausprägungen „high“ und „low“ identifizieren. Der von Greinert als bürokratisches Schulmodell identifizierte Grundtyp entspricht bei Busemeyer/Trampusch dem „statist skill formation system“. In diesem idealtypischen Grundtyp zeigt der Staat hohe Verantwortung für die Planung, Organisation und Kontrolle beruflicher Erstausbildung und sieht diese als seine alleinige Aufgabe an. Nicht-staatliche Akteure (z.B. Sozialpartner, Betriebe und private Bildungsträger) haben keine Steuerungsfunktion im Berufsbildungssystem,

Variety of Skills Formation Systems	Involvement of firms in initial vocational training		
		low	high
Public commitment to vocational training	high	Statist skill formation system (z.B. Schweden, Frankreich, Dritte Welt)	Collective skill formation system (z.B. Deutschland, Österreich, Schweiz)
	low	Liberal skill formation system (z.B. USA, Irland, UK)	Segmentalist skill formation system (z.B. Japan)

Quelle: Busemeyer/Trampusch (2012)

treten allenfalls als Anbieter von Ausbildungskursen und Praktikumsplätzen auf. Nicht-staatliche Akteure zeigen deshalb im staatlichen Schulmodell nur eine geringe Neigung, in berufliche Erstausbildung zu investieren.

Staatliche Schulmodelle werden aus öffentlichen Haushalten finanziert. Deren prinzipielle Begrenztheit erlaubt keine flächendeckende Finanzierung beruflicher Qualifizierungsprozesse für die Gesamtheit eines Altersjahrganges. Vor diesem Hintergrund haben einige Schwellen- und Entwicklungsländer Vorschläge der Weltbank (1991) zur Privatisierung beruflicher Bildung aufgenommen und entsprechende Reformmaßnahmen eingeleitet (z.B. Zulassung und (teilweise) Finanzierung von nicht-staatlichen Bildungsträgern für die Durchführung von staatlich registrierten Ausbildungsprogrammen). Diese wurden seit Mitte der 1990er-Jahre durch die Einführung von kompetenzbasierten Ausbildungsstandards im Zusammenhang mit der Einführung von nationalen Qualifikationsrahmenwerken ergänzt. Im Bereich der Steuerungsstrukturen etablierten sich daraufhin in einigen Schwellen- und Entwicklungsländern nationale Berufsbildungsagenturen (z.B. South African Qualifications Authority (SAQA), Workforce Development Authority (WDA) in Rwanda, Council of TVET (COTVET) in Ghana), bei denen in einem ersten Zugriff auch nicht-staatliche Akteure eingebunden wurden.

Problematisch ist nach wie vor, dass sich das vollzeit-schulische Berufsbildungsangebot staatlicher und nicht-staatlicher Bildungsträger vornehmlich auf den formalen Wirtschaftssektor konzentriert, der in vielen Schwellen- und Entwicklungsländern nur wenigen Menschen Arbeit und Einkommen bietet. Die Mehrheit der Menschen „überlebt“ dort jedoch im informellen

Wirtschaftsbereich. Spezifische Berufsbildungsangebote werden für diese Zielgruppen kaum von staatlichen und nicht-staatlichen Bildungsträgern angeboten, da einerseits das staatliche Budget bereits für die Standardprogramme für den formalen Wirtschaftssektor nicht ausreicht und andererseits die fehlende Kaufkraft für frei zu finanzierende Kursgebühren zu keiner „realen“ Ausbildungsnachfrage durch die Zielgruppe führt.

These 2

Die Schaffung von günstigen berufsbildungspolitischen Rahmenbedingungen zur Förderung der Privatisierung beruflicher Erstausbildung verbessert die Reaktion nicht-staatlicher Akteure für die Entwicklung nachfrageorientierter Berufsbildungsangebote.

Der Staat muss auf der Makroebene für die Zukunft sicherlich weiterhin für die Schaffung von günstigen berufsbildungspolitischen Rahmenbedingungen zuständig sein. Um dieses Ziel zu erreichen, sollte der Staat jedoch nicht mehr nur auf hoheitliches Handeln setzen, sondern die Kooperation mit nicht-staatlichen Akteuren im Sinne eines gemeinsam gesteuerten Marktmodells suchen. In diesem Zusammenhang sprechen Busemeyer/Trampusch (2012) vom idealtypischen Grundtyp „collective skills formation systems“. In diesem idealtypischen Grundmodell übernehmen der Staat und nicht-staatliche Akteure gemeinsam eine hohe Verantwortung für die Planung, Organisation und Kontrolle beruflicher Erstausbildung.

Dieser Paradigmenwechsel stimmt sinngemäß mit den Vorstellungen des New Public Management-Ansatzes (NPM) über notwendige Veränderungen im staatlichen Handeln überein. Die Etablierung von „stakeholder driven“ Sector Education and Training Authorities (SETAs)

im Jahre 2001 in allen Wirtschaftssektoren Südafrikas sind hierfür ein Beleg, dass eine Reorientierung im Sinne eines gemeinsam gesteuerten Marktmodells auch in Schwellen- und Entwicklungsländern bereits begonnen hat. SETAs sind öffentlich-rechtliche Berufsbildungskammern, deren „Board“ paritätisch jeweils mit 50% Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretern besetzt ist. SETAs erhalten Finanzmittel aus einem gesetzlich verankerten „skills levy-grant scheme“, mit dem sie die Durchführung von Berufsbildungsprogrammen ausschreiben, für die eine Nachfrage auf Seiten des Arbeitsmarktes besteht. Staatliche und nicht-staatliche Bildungsträger können sich im Wettbewerb um die ausgeschriebenen Finanzmittel bewerben.

Charakteristisch für das gemeinsam gesteuerte Marktmodell ist die Abgrenzung der beruflichen Erstausbildung gegenüber der Allgemeinbildung. Diese Abgrenzung sollte im Rahmen eines eigenständigen Berufsbildungsgesetzes erfolgen, um berufsbildungspolitische Rahmenbedingungen zu verankern, die dem allgemeinen Schulrecht nicht zuzuordnen sind. Die politische Federführung für berufsbildungspolitische Entscheidungen (public governance) sollte auf der Makroebene nicht mehr einem Einzelministerium (z.B. Bildungs- oder Arbeitsverwaltung), sondern im günstigen Falle einer „stakeholder driven“ Nationalen Berufsbildungsagentur übertragen werden.

Das gemeinsam gesteuerte Marktmodell kombiniert damit das hohe öffentliche Engagement des Staates mit einer starken Einbindung der nicht-staatlichen Akteure (z.B. Sozialpartner, Betriebe und private Bildungsträger) in die berufliche Erstausbildung. Grundsätzlich sind im Rahmen dieser Zusammenarbeit zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren vier charakteristische Besonderheiten zu beachten:

- Erstens ist eine hohe Beteiligung nicht-staatlicher Akteure bei der Bereitstellung und Verwaltung der beruflichen Erstausbildung aus betriebswirtschaftlicher Sicht (public management) wünschenswert. Im Gegensatz zum staatlichen „Schulmodell“, dürfte

ein hoher Anteil von nicht-staatlichen Akteuren bereit sein, einen Teil der Kosten für die Bereitstellung der beruflichen Erstausbildung zu schultern. Dies wäre der „Preis“ für eine aktive Beteiligung der nicht-staatlichen Akteure bei der Diskussion und Verabschiedung berufsbildungspolitischer Rahmenbedingungen.

- Zweitens spielen Arbeitgeberverbände und auch Gewerkschaften eine wichtige Rolle in der Verwaltung und Reform der beruflichen Erstausbildung, die dadurch eine spezifische Arbeitsteilung zwischen Staat und nicht-staatlichen Akteuren impliziert. Statt Leistungen selbst zu erbringen, sollten staatliche Akteure sich primär darauf konzentrieren, die Erbringung beruflicher Erstausbildung zu gewährleisten und nicht in das Tagesgeschäft der Bildungsträger auf der Mikroebene zu intervenieren. Qualitätskontrolle sowie Fortschreibung der Anforderungsprofile der beruflichen Erstausbildung kann von Berufsbildungsausschüssen als Teil öffentlich-rechtlicher Körperschaften (z.B. Industrie- und Handelskammer) übernommen werden. Streeck/Schmitter (1985) haben darauf hingewiesen, dass diese Art von „private interest governments“ bei der Durchsetzung von nachfrageorientierten Anforderungsprofilen für berufliche Erstausbildung staatlichen Bürokratien deutlich überlegen sind, weil sie alle wichtigen Akteure einbeziehen.
- Drittens bietet das gemeinsam gesteuerte Marktmodell allen Beteiligten übertragbare und zertifizierte berufliche Fähigkeiten an, die voll in nationalen bzw. regionalen Arbeitsmärkten anerkannt sind. Dies bedeutet, dass der Spielraum der Betriebe bei der Bestimmung des Inhalts der Ausbildung am Arbeitsplatz lediglich durch die notwendige Einhaltung nationaler Berufsstandards eingeschränkt wird.
- Viertens findet berufliche Erstausbildung nicht nur in staatlichen oder nicht-staatlichen Berufsschulen, sondern auch an Arbeitsplätzen in Betrieben statt. Dies wird in der Regel im Rahmen der Lehrlings-



Werner Heitmann, ESDS

ausbildung absolviert. Dieser Ausbildungsmodus kombiniert praktisches Lernen am Arbeitsplatz im Betrieb mit theoretischer Ausbildung in Berufsschulen oder Hochschulen. Der Lehrling ist nicht als Student angestellt, sondern als ein (bezahlter) Mitarbeiter des Betriebes.

Erfahrungen aus Südafrika zeigen, dass die staatlichen und nicht-staatlichen Akteure bei der Implementierung des gemeinsam zu steuernden Marktmodells einen hohen Bedarf an „capacity building“ hatten. Massive Fördermaßnahmen auf allen Ebenen waren notwendig, um den Paradigmenwechsel vom staatlich gesteuerten Schulmodell zum gemeinsam gesteuerten Marktmodell herbeizuführen.

Literatur:

- Busemeyer, M.R.; Trampusch, C. (2012): The Comparative Political Economy of Collective Skill Formation. In: Busemeyer, M.R.; Trampusch, C. (eds): The Political Economy of Collective Skills Formation. Oxford: Oxford University Press, pp. 3-40.
- Cedefop (2009): The dynamics of qualifications: defining and renewing occupational and educational standards. Luxembourg: Publications Office.
- Fretwell, D.H. et al (2001): A framework for defining and assessing occupational and training standards in developing countries. Turin: European Training Foundation.
- Greinert, W.D. (1992): Das duale System der Berufsausbildung in der Bundesrepublik Deutschland – Struktur und Funktion. Eschborn: Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ).
- International Bank for Reconstruction and Development (1991): Vocational and Technical Education and Training. A World Bank Policy Paper. Washington, D.C.
- Streeck, W.; Schmitter, P.C. (1985): Community, Market, State and Associations? The Prospective Contribution of Interest Governance to Social Order. In: Streeck, W.; Schmitter, P.C. (eds): Private Interest Government: Beyond Market and State. London: Sage, pp. 1-29.

Innovative Kooperationen in der Beruflichen Bildung

Autor: PLANCO Consulting GmbH

Im Rahmen einer kürzlich für den Innovationsbeirat des BMZ erstellten Studie wurde eine Serie von Interviews mit 30 Know-how-Trägern durchgeführt, die über konkrete Erfahrungen in Kooperationen zwischen Unternehmen und Berufsbildungseinrichtungen verfügen (z.B. Projekte aus dem BMZ-Innovationswettbewerb 2012, EPW-Projekte und BBP/KVP-Projekte). Nach einem kurzen systematischen Überblick über die verschiedenen Kooperationsformen sollen im Folgenden thesenhaft je 5-6 Kern-Erkenntnisse zu Erfolgspotentialen von Kooperationen und typischen Defiziten von Förderansätzen auf Basis der Befragungen kurz dargestellt werden. Sie spiegeln konkrete internationale Praxiserfahrungen der jüngsten Zeit wider und scheinen für die innovative Gestaltung von Kooperationen in der beruflichen Bildung relevant.

Kooperationsformen

Prinzipiell sind insgesamt acht Kombinationen von Berufsbildungs-Kooperationen denkbar:

Grundtypen und Mischformen von Allianzen in der beruflichen Bildung

- a. Reine Unternehmensverbände
- b. Mehrere Betriebe, Berufsschule und Kammer/Verband
- c. Mehrere Betriebe, Berufsschule und Kammer/Verband, zusätzlich überbetriebliches Ausbildungszentrum als dritter Lernort
- d. Größeres Unternehmen mit eigenem Ausbildungszentrum oder Fachuniversität

- e. Gewerbesiedlung mit Kleinunternehmen, Unternehmensverband und Berufsbildungsanbieter
- f. Staatliches Berufsbildungszentrum und Wirtschaftsbetriebe
- g. Qualifizierungsallianzen in Kooperation mit Finanzdienstleistern
- h. Reine Netzwerke von nicht-betrieblichen Berufsbildungsanbietern

Dabei sind die Mischformen am häufigsten, reine Verbundtypen innerhalb von Unternehmen oder von nicht-betrieblichen Berufsbildungsanbietern dagegen eher selten. Sonderfälle bilden größere Unternehmen mit eigenen Ausbildungszentren als „innerer Verbund“ oder die gezielte Einbeziehung von Finanzdienstleistern, die zusätzlich zum Bildungsangebot auch entsprechende Finanzierungsinstrumente bereitstellen.

Fünf Thesen zu Erfolgspotentialen von Kooperationen

These 1

Kooperationen können auch ohne Einbindung von Bildungsanbietern erfolgreich sein.

Obwohl von EZ-Förderansätzen oft nicht adressiert, können auch Projekte erfolgreich sein, bei denen nicht die Kooperation zwischen Unternehmen und bestehenden Berufsbildungsinstituten im Vordergrund steht, sondern zwischen verschiedenen Unternehmen, die im Verbund Qualifizierungsmaßnahmen organisieren oder interne Ausbildungszentren aufbauen. Gerade für größere (auch deutsche) Unternehmen besteht die Motivation für den Aufbau von Allianzen nicht selten darin, vor- oder nachgelagerte Teile der Wertschöpfungskette strukturell zu verbessern. Sie engagieren sich daher direkt in der beruflichen Aus- und Weiterbildung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in Zulieferbetrieben oder von (potentiellen) Abnehmern/



Clemens Aipperspach am Rednerpult

Kunden, ohne dass externe Bildungsträger mit eingebunden werden.

Da entsprechende Qualifizierungsmaßnahmen naturgemäß relativ spezifisch auf die Produkte der beteiligten Unternehmen ausgerichtet sind und firmeninternen Standards genügen müssen, findet eine Integration in das bestehende formale Berufsbildungssystem des jeweiligen Landes – inklusive der staatlichen Anerkennung von Abschlüssen – kaum statt. Ein Vorteil dieser Form der Allianz ist jedoch neben dem unmittelbaren Nachfragebezug oft auch die Stärkung des informellen Sektors, v.a. wenn KKMU die von den Qualifizierungsmaßnahmen profitierenden Zulieferbetriebe sind.

These 2

Kooperationen sind tragfähiger, wenn Unternehmen Ziele verfolgen, die über die Kompetenzentwicklung ihrer eigenen Mitarbeiter hinausgehen.

Ein wesentlicher Anreiz für Unternehmen, sich in einer Allianz in der beruflichen Bildung zu engagieren, besteht naturgemäß in der kurzfristigen Verbesserung des Kompetenzniveaus ihrer eigenen Mitarbeiter. Besteht

hierin jedoch die einzige Motivation eines Unternehmens zur Beteiligung in einem Kooperationsprojekt, so „verpufft“ dessen Wirkung oft dann, wenn die finanzielle Projektförderung ausläuft, sofern Unternehmen nicht bereit sind, den Aufwand für ihre Beteiligung selbst zu finanzieren.

Jedoch führen Unternehmen tendenziell die etablierte Kooperation auch auf eigene Kosten weiter und unterstützen eine über ihren eigenen Bedarf hinausgehende Ausbildung, wenn sie sich neben der Qualifizierung (potentieller) Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter einen weiteren, „indirekten“ Nutzen davon versprechen, wie z.B.

- Qualifizierung von Fachkräften, die zwar nicht im eigenen Unternehmen arbeiten, aber die vom Unternehmen hergestellten Produkte kennen, anwenden oder warten können,
- Aufbau eines größeren Bekanntheitsgrades im Land,
- Umsetzung einer unternehmensinternen CSR-Strategie.

These 3

Kooperationen sind umso nachhaltiger, je mehr Partner sich daran beteiligen und sich ins bestehende Berufsbildungssystem integrieren.

Ist in einem Projekt nur ein Unternehmen bzw. ein Berufsbildungsinstitut als Partner integriert, ist die Kooperation meist auf die Aus- oder Weiterbildung in wenigen Berufen innerhalb eines Sektors begrenzt. Außerdem besteht das Risiko, dass die Kooperation aus organisationsinternen Gründen, die von außen nicht immer vorhersehbar bzw. nachvollziehbar sind, beendet wird. Dauerhafter abgesichert und breitenwirksamer sind Allianzen, in denen mehrere Partner (Unternehmen und Berufsbildungseinrichtungen) miteinander kooperieren, Trainingsprogramme aufbauen und durchführen. Auch können Projekte erfolgreich sein, in denen ein einzelnes Unternehmen eine erfolgreiche Allianz mit Pilotcharakter aufbaut, in die sich im weiteren Verlauf dann weitere Unternehmen und/oder Bildungsträger – idealerweise mit komplementären Ausbildungsinhalten – integrieren. Je mehr der lokale Bildungsträger im Zuge der Zusammenarbeit von einer Qualitätssteigerung der Ausbildung profitiert, desto eher ist er in der Lage, weitere (auch internationale) Partnerschaften einzugehen.



Darüber hinaus wirkt sich die Integration der Allianz in das bestehende Berufsbildungssystem des jeweiligen Landes positiv auf die Nachhaltigkeit aus. Insbesondere, wenn das Prüfungs-/Zertifizierungssystem nicht nur die von Unternehmerseite geforderten Kompetenzen berücksichtigt, sondern die Abschlüsse auch staatlich anerkannt sind, wird die durch die Kooperation getragene Ausbildung stärker nachgefragt. Interessant ist außerdem, dass Unternehmen die bestehenden Rahmenwerke eines staatlichen Berufsbildungssystems (wie Ausbildungsprogramme oder Curricula) nicht nur kritisch einschätzen, sondern vereinzelt auch bewusst darauf zurückgreifen – z.B. um sie als Ausgangspunkt für den Aufbau eines eigenen Trainingszentrums zu nutzen, wenn es bei der Gestaltung der Ausbildungsinhalte darauf ankommt, nicht nur fachliche Erfordernisse, sondern auch soziokulturelle Rahmenbedingungen zu berücksichtigen.

These 4

Allianzen sind leichter umsetzbar, wenn sie „nur“ auf Beteiligung von Unternehmen in bestimmten Spezialisierungsrichtungen abzielen.

In Abgrenzung zu den Thesen 2 und 3 ist die Hürde zur Bildung von Kooperationen durch Unternehmen niedriger, wenn sich diese nur auf zeitlich und/oder inhaltlich begrenzte Qualifizierungsmaßnahmen erstreckt, die für die beteiligten Unternehmen von unmittelbarem, auch ökonomisch quantifizierbarem Nutzen sind. Dies trifft häufig auf den Kooperationstyp „verbundene Unternehmen ohne Einbindung eines externen Berufsbildungsinstituts“ zu. Ein typischer Fall sind von einem Unternehmen selbst durchgeführte Schulungen für die Mitarbeiter von Lieferfirmen, um





Interessiertes Publikum

die Qualität und damit Absatzfähigkeit des eigenen Produkts zu verbessern.

Da solche Qualifizierungsmaßnahmen (Kurzzeitkurse) keine lange Abwesenheit der Teilnehmer von der Erwerbstätigkeit erfordern, sind sie insbesondere auch für Mitarbeiter von KKMUs (informeller Sektor) relevant. Außerdem kennen sich die beteiligten Partner oft schon aus bestehenden Geschäftsbeziehungen; der Abstimmungsaufwand ist verhältnismäßig gering.

Allerdings ist die Breitenwirksamkeit solcher Kooperationen meist begrenzt (s.o.). Bei Zusammenarbeit von Unternehmen mit starken lokalen Berufsbildungsinstituten, die den Ausbau einer „Spezialisierung“ innerhalb eines bestehenden Ausbildungsprogramms anstreben, können die Vorteile der leichteren Umsetzbarkeit, staatlichen Anerkennung der Abschlüsse und hohen Nachfrage- und Praxisorientierung kombiniert werden.

These 5

Kenntnis lokaler Strukturen ist wesentlich für den Erfolg einer Allianz.

Nicht selten scheitert eine Allianz, weil sich die beteiligten deutschen Unternehmen unzureichend mit den Begebenheiten im Partnerland auskennen. Dies erstreckt sich sowohl auf das bestehende Berufsbildungssystem (z.B. bei der Anerkennung der Abschlüsse, Erfüllung formaler Voraussetzungen zur Akkreditierung eines unternehmensinternen Ausbildungszentrums) als auch den nationalen Rechtsrahmen (Arbeitsrecht, Steuerrecht etc.), Logistik/Infrastruktur und Mentalität der Bevölkerung. Gerade in solchen Fällen können Durchführungsorganisationen der deutschen EZ oder

Nichtregierungsorganisationen (NRO) aus Sicht der Unternehmen durch Beratung und Informationen einen echten Mehrwert bieten und Vertrauen schaffen – vor allem in der Anfangsphase eines Projekts.

Fazit:

Allianzen in der beruflichen Bildung weisen immer dann eine gute Chance zu Erfolg auf, wenn sie – innerhalb einer gewissen Wahlfreiheit der Kombination der Akteurstypen und innerhalb bestimmter Grenzen hinsichtlich der Anzahl – möglichst viele Akteure als Partner aufweisen, über den eigenen Bedarf hinaus ausbilden, sich auf einige wenige Fachrichtungen spezialisieren und auf guten Kenntnissen lokaler Strukturen aufbauen.

Sechs Thesen zu Verbesserungspotenzialen von Förderansätzen

These 1

Die Ausbildung von Lehrpersonal wird vernachlässigt.

Die Aus- und Weiterbildung von Lehrpersonal wird in bestehenden Kooperationsprojekt-Förderungen kaum adressiert, obwohl der diesbezügliche Bedarf fast immer hoch ist. Insbesondere die lokalen Betriebe sind hier wenig engagiert, deutsche Firmen vor Ort qualifizieren Trainingspersonal, wenn überhaupt, nur für den Eigenbedarf. Die Gründe sind meist finanzieller Art; die Aufgabe wird oft als rein staatliche Verpflichtung eingestuft.

Die Folge ist angesichts häufiger Überforderung der zuständigen staatlichen Behörden ein Mangel an systematisch qualifizierten Trainerinnen und Trainern. Bei innovativen Kooperationsprojekten sollten daher häufiger auch Lehrerinnen und Lehrer, betriebliche Trainerinnen und Trainer, Ausbildungs koordinierende oder Mentoreninnen und Mentoren als Zielgruppe explizit einbezogen werden.

These 2

Berufsbildungsk Kooperationen lassen eine mehr auf Ganzheitlichkeit ausgerichtete Förderung von Kleinunternehmen vermissen.

In der Regel wird seitens der Firmen vor Ort ein dringlicher Fachkräftemangel festgestellt, der möglichst rasch behoben werden soll. Soweit es sich dabei aber um KKMUs handelt, die sich einem unmittelbar überlebenskritischen Wettbewerbsdruck ausgesetzt sehen, wird oftmals nicht beachtet, dass die Einstellung neuen und technisch qualifizierten Personals nur einen Teil der Lösung darstellt. Die neuen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sollen den Betrieb und das Personal möglichst schnell entlasten, was aber oft nicht funktioniert, weil andere strategische „Stellschrauben“ unbearbeitet bleiben: Komponenten wie adäquate Betriebsführung, Kenntnis von Kostenstrukturen, die Bedeutung von Arbeitsbedingungen, ggf. Corporate Social Responsibility (CSR) etc.

Qualifizierung wird infolgedessen meist nicht als ganzheitlicher Ansatz verstanden; betriebliche Weiterqualifizierung nach der Anlernphase erfolgt nicht, und der Betrieb bildet sich nicht zu einer „lernenden Institution“ weiter. So geht die Innovationskraft durch neue Fachkräfte rasch verloren. Die bisherigen Förderinstrumente der EZ reagieren – trotz interessanter Ansätze wie z.B. Competency Based Economies Through Formation Of Enterprise (CEFE), Unternehmensberatung oder Coaching – nicht umfassend und gründlich genug auf diese Defizite.

These 3

Auf nachhaltige Finanzierungsmechanismen wird im Rahmen der meisten Kooperationsprojekte kaum abgezielt.

Berufsbildung wird gerne als zu stimulierendes Matching der jeweiligen Arbeits- und Bildungsmärkte angesehen; sie setzt, wenn sie handlungs- und praxisorientiert sein und die Ertragskraft des Betriebs dauerhaft

stärken soll, eine aktive und konsequente Teilnahme der Betriebe an Human Resource Development (HRD) voraus. Dabei wird die finanzielle Leistungsbereitschaft von Unternehmen für eine Beteiligung an Qualifizierungsmaßnahmen jedoch häufig überschätzt (vgl. These 2 des Papiers „Finanzierung von privater beruflicher Bildung“).

Dass das Leitungspersonal besonders im KKMU-Sektor eher zu kurzfristigem Kapazitätsaufbau neigt, ist verständlich, denn dies ist dem Umstand geschuldet, dass betriebliche Bildungsinvestitionen teuer sind, Arbeitskraft absorbieren und viel Augenmaß für sinnvolle Qualifizierung benötigen. Auf der anderen Seite „liefert“ der Bildungsmarkt qualifizierte Fachkräfte oft nicht, weil sowohl jungen Menschen als auch dem Staat (als Hauptträger von Bildungsinstituten) die finanziellen Mittel für eine gute Ausbildung fehlen.

Finanzierungsinstrumente der beruflichen Bildung, die die stärkere Beteiligung des Privatsektors fördern, werden in den meisten EZ-Projekten schon bei der Planung nicht konsequent berücksichtigt und in der Durchführungsrealität zu wenig operationalisiert.

These 4

Es existiert kaum kombinierte Förderung von Grund- und Berufsbildung.

Nur wenige Kooperationsvorhaben widmen sich synthetisierenden Ansätzen von Qualifikation in der Berufs- und Grundbildung. Zum einen wird in den höheren Schuljahren der Sekundarschulen vieler Kooperationsländer der Übergang zur beruflichen Erstausbildung als Karriereoption thematisch sehr unzureichend adressiert. Maßnahmen zur beruflichen Vorbereitung, etwa als polytechnischer Unterricht, sind „Mangelware“; Berufsinformationszentren sind rar. Zum anderen werden während der schulischen Grundbildung viel zu wenige für die spätere Berufsausbildung relevante Vorkenntnisse und Fertigkeiten vermittelt. Viele Betriebe in den Kooperationsländern der deutschen EZ klagen



V.l.n.r.: Sonja Andjelkovic, sequa, Dr. Jeanette Burmester, GFA-PLANCO, Kerstin Nagels, GIZ

selbst bei erwachsenem Personal über entsprechende Mängel.

Andererseits sind manche Unternehmen gar nicht daran interessiert, dass alle ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter lesen, schreiben und rechnen können, sondern geben sich damit zufrieden, dass ihr Personal die zugeordnete Arbeit sachgerecht ausführt (sog. Funktionsorientierung). Es gilt daher zu unterscheiden, ob durch Kooperationen Allgemeinbildungsdefizite aus schulischen Zeiten später behoben werden sollen (Stichwort: Erwachsenenbildung im Betrieb) oder ob die im jeweiligen Betrieb erwarteten Soft Skills gestärkt werden müssen, weil sie Voraussetzung für die Ausübung der konkreten betrieblichen Tätigkeiten sind. Zu letzteren gehören z.B. Team-, Kommunikations- und Konfliktfähigkeit, Verantwortungsbereitschaft, Engagement und Flexibilität / Mobilitätsbereitschaft.

These 5

Berufsbildungs-Kooperationen zwischen Betrieben und Bildungsträgern im Kontext gesellschaftlicher Konflikte gibt es bisher kaum.

In Ländern mit starkem Konflikt- oder Post-Konflikt-Kontext bzw. staatlicher Fragilität funktioniert berufliche Bildung nur dann, wenn sie Teil sogenannter Inte-

grierter Ansätze ist. Berufliche Qualifizierung muss hier in vertrauensbildende und andere Maßnahmen zur Förderung sozialer Kompetenzen eingebettet sein und kurzfristige Beschäftigungsperspektiven mit entsprechenden Einkommensmöglichkeiten, kurz konkrete Überlebensoptionen eröffnen. Idealerweise werden diese Komponenten verknüpft mit einer Förderung der politischen Teilhabe.

Die Umsetzung solcher integrierter Ansätze gelingt nachhaltig nur durch Gründung entsprechender Kooperationen, welche aus Berufsbildungsanbietern, Sozialdienstleistern und lokal ansässigen Unternehmen bestehen. Bislang sind hier jedoch vor allem NGOs aktiv (manchmal mit eigenem Engagement, manchmal in Kooperation mit staatlicher EZ), Unternehmen jedoch kaum.

These 6

Gleichberechtigung der Geschlechter wird in bestehenden Kooperationen mit Wirtschaftsbeteiligung kaum adressiert.

Zwar wird Gendermainstreaming auch in speziell auf Kooperationen angelegten Vorhaben bei den Planungen teilweise in Erwägung gezogen und mitunter auch konzeptionell bearbeitet, dann aber in der Durchführung meist nicht konsequent weiterverfolgt. Zentrale, vor allem qualitative Gender-Aspekte wie frauenspezifische curriculare Inhalte, Lern- und Arbeitsbedingungen im Betrieb oder die Aufhebung der Ausgrenzung von Frauen aus männlich dominierten Wirtschaftszweigen / Führungsebenen könnten gerade von Kooperationsvorhaben zwischen (staatlichem) Berufsbildungssektor und Privatsektor/Betrieben wirksam angegangen werden, werden aber de facto in der Regel vernachlässigt.



Dr. Dieter Dohmen stellt seine Thesen vor.

Nachfrageorientierung in der nicht-staatlichen beruflichen Bildung – Grenzen und Möglichkeiten staatlicher und nicht-staatlicher Kooperation und Finanzierung

Autor: Dieter Dohmen, FiBS Forschungsinstitut für Bildungs- und Sozialökonomie, FiBS Consulting GbR

1. Einleitung und Hintergrund

Berufliche Bildung zählt zu den staatlichen Gewährleistungsaufgaben, wobei sich die „Gewährleistung“ auf unterschiedliche Parameter beziehen kann. In Industrie- und Entwicklungsländern gibt es sehr unterschiedliche Formen der beruflichen Bildung, die von „Learning on the Job“ im informellen Sektor über schulische Berufsausbildung in privaten und/oder staatlichen Schulen bis hin zur dualen Ausbildung nach deutschem Vorbild bzw. in Anlehnung daran reicht und mit unterschiedlichen Finanzierungskonzepten bzw. unterschiedlichen Anforderungen an die verschiedenen, im Folgenden diskutierten Konzepte einhergeht.

Mit Blick auf diese thematische Breite kann das vorliegende Papier nur einen zusammenfassenden Überblick geben. Die dahinter liegenden Informationen – sei es aus Evaluationen, wissenschaftlichen Beiträgen in Büchern oder Fachzeitschriften, aber auch aus der eigenen Forschungs- und Beratungserfahrung⁴ etc. – bedürfen ggf. einer weiter gehenden und detaillierteren Darstellung. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass es weder eine ausgearbeitete und konsistente (ökonomische) Theorie der beruflichen Bildung (Wolter/Ryan 2011) noch ein (international) einheitliches Verständnis gibt. Auch die Literaturlage zur Frage der (nachfrageorientierten) Berufsbildungsfinanzierung bzw. übergreifend der Berufsbildungsökonomie ist relativ begrenzt (Dohmen 2007a).

⁴ Der Verfasser verfügt über mehr als 25 Jahre Erfahrung in Bildungsfinanzierung und -management und greift daher nicht nur auf die im Literaturverzeichnis aufgeführten Studien, sondern auch auf seine Erfahrungen aus diversen Projekten zurück. Das Forschungsinstitut für Bildungs- und Sozialökonomie wurde vor 20 Jahren als Forschungs- und Beratungseinrichtung sowie Think Tank mit einem besonderen Fokus auf Kosten und Finanzierung von Bildung im Kontext von demografischen Entwicklungen, Sozialsystem, Arbeitsmarkt und Innovation gegründet; 2009 wurde die FiBS Consulting mit einem komplementären Profil als Beratungsgesellschaft für Bildungseinrichtungen und Unternehmen gegründet.

Der vorliegende Beitrag beginnt mit einer kurzen Übersicht über zentrale Begriffe bzw. Aspekte, die es grundlegend zu unterscheiden gilt. Kapitel 2 gibt einen kurzen Überblick über wesentliche Aspekte des Entscheidungsverhaltens der beteiligten Gruppen (Stakeholder), gefolgt von Kapitel 3 mit einem kurzen Abriss steuerungsrelevanter Gesichtspunkte. Kapitel 4 gibt einem Überblick über die Kerndimensionen (ausgewählter) Instrumente der nachfrageorientierten Berufsbildungsfinanzierung. Kapitel 5 fasst zentrale Punkte zusammen und ergänzt diese durch Schlussfolgerungen sowie Hinweise zum weiteren Forschungsbedarf.

1.1. Nachfrageorientierung – unterschiedliche Ebenen und Abgrenzungen

Der Begriff Berufsbildung kann sich gleichermaßen auf Erstausbildung und Weiterbildung beziehen. Im Sinne von Erstausbildung umfasst er Learning-on-the-job (apprenticeships) ebenso wie rein schulische oder auch kombinierte duale Ausbildungen; Letztere bestehen aus aufeinander abgestimmten praktischen und schulischen Lernphasen und -inhalten. In der Weiterbildung können hingegen Aufstiegs- und Anpassungsfortbildungen wie auch Nach- bzw. Umschulungen differenziert werden. Der Fokus des vorliegenden Beitrags liegt auf der Erstausbildung, unabhängig davon, in welcher Form sie stattfindet. Die unterschiedlichen Formen erhöhen allerdings die Komplexität der Darstellung; zudem kann die Ausbildung sowohl im informellen Sektor als auch in der formellen Wirtschaft stattfinden, woraus sich weitere Unterschiede ergeben können.

Die Berufsbildung kennt, wie auch die Bildung generell, unterschiedliche Nachfrager: Einerseits fragen Arbeitgeber Fachkräfte nach, die entsprechend ihren Anforderungen qualifiziert sein sollen; andererseits fragen die Auszubildenden oder Berufsschülerinnen und Berufsschüler Ausbildungsleistungen nach, die sie befähigen sollen, den Berufseinstieg zu schaffen bzw. – langfristig gesehen – ein erfolgreiches Berufsleben zu

absolvieren. Folgt man dieser Überlegung, dann wäre es naheliegend anzunehmen, dass eine Differenzierung zwischen beiden potenziellen Nachfragern unerheblich ist, da sie offenbar das gleiche Ziel verfolgen. Ein erfolgreicher Berufseinstieg ist nur möglich, wenn die Absolventen beruflicher Bildung die Qualifikationen und Kompetenzen haben, die die Arbeitgeber benötigen.⁵ Dies ist aber offenkundig nicht der Fall, wie sowohl in Industrie- als auch Entwicklungsländern leicht beobachtet werden kann.

Im Bildungsbereich wird über die nachfrageorientierte Finanzierung spätestens seit den 1950er Jahren diskutiert. Ausgangspunkt ist die Annahme, dass angebotsfinanzierte Bildungseinrichtungen keinen Anreiz haben, sich an den Vorstellungen und Wünschen der Nachfragenden zu orientieren, und auch darüber hinaus Bildung ineffizient „produzieren“. Schließlich haben sie keine negativen Auswirkungen zu befürchten, da ihre Finanzierung nicht von der Zufriedenheit der Nachfragenden, sondern von ihrem Verhandlungsgeschick gegenüber dem Finanzierer, in der Regel das Ministerium, abhängig ist. Als Alternative wurden Bildungsgutscheine vorgeschlagen, die insbesondere seit Mitte der 1990er Jahre sukzessive im Bildungsbereich eingesetzt wurden (Dohmen 2005c, 2007c, 2010). Auf ihre Vor- und Nachteile, insbesondere im Hinblick auf die Implementierung in Entwicklungsländern, ist noch gesondert einzugehen (siehe Kapitel 4.3.2). Man muss auch darauf hinweisen, dass diese Diskussion zwar einen wichtigen Strang der Nachfrageorientierung darstellt, das Thema jedoch nur unvollständig umfasst.

Diese Ausführungen verweisen bereits darauf, dass mehrere, allerdings teilweise miteinander verwobene

5 Während in diesem Kontext im europäischen und insbesondere deutschen Sprachraum von Erstaus- und Weiterbildung die Rede ist, so ist dies in anderen Sprachkontexten nicht zwingend der Fall, eine Unterscheidung zwischen „initial“ und „further“ oder „continuing education“ ist weder selbstverständlich noch mit Blick auf die Finanzierung unbedingt erforderlich, allerdings auch nicht ungewöhnlich. Im Rahmen dieses Beitrags wird der Fokus, dem deutschen Sprachgebrauch folgend, auf die berufliche Erstausbildung gelegt.



Jan Frölich, KfW

Ebenen zu diskutieren sind. Zunächst sind Makro- und Mikroebene zu betrachten, dann die verschiedenen Stakeholder, die u.U. verschiedene Intentionen haben und unterschiedlichen Rationalitäten unterliegen.

2. Handlungslogiken der Beteiligten

Die Wirksamkeit einer nachfrageorientierten Berufsbildungsfinanzierung hängt zu einem erheblichen Teil davon ab, wie sich die beteiligten Stakeholder verhalten und wie sie auf bestimmte Anreizsetzungen im Kontext anderer wirtschaftlich relevanter Parameter reagieren. Die Bildungsökonomie geht dabei einerseits von Kosten-Nutzen-Überlegungen, andererseits vom rational handelnden „Homo oeconomicus“ aus. Unabhängig von der Frage, ob diese Konzepte die Realität korrekt wiedergeben oder nicht, ist zumindest zu konstatieren, dass die individuellen und betrieblichen Entscheidungssituationen meist komplexer sind, als sie in der Literatur üblicherweise behandelt werden. Dies hat zur Folge, dass viele Analysen unkomplex sind, was im Ergebnis zu Verzerrungen und somit sub-optimalen, wenn nicht gar unintendierten Effekten führt. Die folgende Übersicht gibt daher einen kurzen Überblick über Faktoren, die aus Sicht der handelnden Stakeholder zu berücksichtigen sind.

2.1. Bildungsanbieter

Bildungsanbieter müssen wirtschaftlichen Anforderungen genügen, indem sie mindestens die investiven und operativen Kosten über ihre Einnahmen decken können müssen.⁶ Ob und in welchem Umfang sie darüber hinaus einen Gewinn erwirtschaften (müssen), hängt von ihrer Rechtsform sowie den Interessen der Betreiber/Inhaber ab. Die Gutscheindiskussion geht implizit von solchen Überlegungen aus, d.h. sie unterstellt, dass Bildungsanbieter ein Interesse haben, mindestens ihre Ausgaben aus den Einnahmen finanzieren zu können und ggf. darüber hinaus weitere Einnahmen erzielen wollen. Nur unter dieser Voraussetzung haben sie einen Anreiz, die Qualität ihres Bildungsangebots zu erhöhen, um mehr Schülerinnen und Schüler bzw. Teilnehmende zu gewinnen.

Sind die Bildungsanbieter von einer nachfragebezogenen Finanzierung abhängig, dann müssen sie eine Teilnehmerzahl erreichen, die ihnen kurzfristig zumindest die Deckung der operativen Kosten ermöglicht; ggf. kann temporär eine Unterdeckung verkräftet werden, wenn mittel- bis längerfristig die (Gesamt-) Kostendeckung erreicht werden kann. Dies bedeutet gleichzeitig, dass eine bestimmte Teilnehmerzahl erreicht werden muss, um eine Schließung zu vermeiden; wird diese nicht erreicht, droht entweder die Schließung oder es müssen Anpassungen vorgenommen werden, die die Qualität negativ beeinflussen und damit die Wettbewerbsfähigkeit beeinträchtigen können. Es ist offensichtlich, dass hier schnell eine Abwärtsspirale in Gang kommen kann. Übergreifend wird aber auch

⁶ Dieser Grundsatz gilt im Prinzip sowohl für staatliche als auch für nicht-staatliche Bildungseinrichtungen. Allerdings können staatliche Anbieter – anders als nicht-staatliche Einrichtungen – in der Regel nicht Bankrott gehen. Auch dürfen sie häufig keine Kredite aufnehmen und müssen somit ihre (laufenden) Ausgaben durch die laufenden Einnahmen finanzieren können. Dies bedeutet zugleich, dass sie ggf. kurzfristige Kostensenkungsmaßnahmen ergreifen müssen, wenn sie ihre Ausgaben nicht aus den laufenden Einnahmen finanzieren können. Demgegenüber können nicht-staatliche Bildungsanbieter selbst entscheiden, ob sie kurzfristige Maßnahmen zur Kostensenkung ergreifen oder Kredite aufnehmen.

deutlich, dass der Preissetzung eine zentrale Bedeutung zukommt, die ihrerseits wiederum durch qualitätsorientierte und andere Faktoren beeinflusst wird.⁷

Nicht-staatliche Anbieter werden sowohl im Kontext der Angebots- als auch der Nachfragefinanzierung in unterschiedlicher Form berücksichtigt, wobei die jeweilige Verfasstheit des Bildungssystems ebenso eine zentrale Rolle spielt wie auch bei der wissenschaftlichen Aufbereitung bzw. Bearbeitung des Themas.⁸ So werden etwa freie Schulen in Deutschland in weiten Teilen angebotsorientiert finanziert, insbesondere im Hinblick auf ihre Personalausgaben. Demgegenüber werden staatliche Schulen in Schweden und den Niederlanden – genauso wie der große Anteil an freien Schulen, insbesondere in den Niederlanden – nachfrageorientiert finanziert. Die Diskussion über die nachfrageorientierte Bildungsfinanzierung setzt implizit allerdings voraus, dass weitere Bildungsanbieter in den Markt eintreten und somit den Wettbewerbsdruck auf bestehende Anbieter verstärken können. Von zentraler Bedeutung für einen funktionierenden, qualitätsorientierten Wettbewerb ist dabei, dass das Angebot größer als die Nachfrage ist, da Nachfrager nur unter dieser Voraussetzung zwischen verschiedenen Anbietern – idealiter das bestmögliche Angebot – auswählen können. Ist das Angebot hingegen kleiner als die Nachfrage, können sich die Anbieter ihre „Kunden“ aussuchen, was z.B. in Deutschland in der frühkindlichen und in weiten Teilen auch im Schulsystem zu beobachten ist. Dies führt implizit und unmittelbar dazu, dass sich die Bildungseinrichtung die besten Nachfrager aussuchen können, was einerseits die Leistungsfähigkeit von

Bildungseinrichtungen steigert, andererseits aber i.d.R. auch zu sozialer Segregation führt.⁹

Aus diesen Überlegungen ergibt sich die folgende Implikation: Wenn das Angebot größer sein muss als die Nachfrage, die Bildungsanbieter zudem gleichzeitig ihre Kosten decken müssen, dann bedeutet dies entweder, dass die (durchschnittlichen) Ausgaben je Schülerin bzw. Schüler entweder so hoch sein müssen, dass im Prinzip alle Bildungsanbieter ihre Ausgaben decken können oder dass es eine Tendenz zur Anpassung des Angebots an die Nachfrage gibt, wodurch sich der Wettbewerbsdruck reduziert. Im ersten Fall ist das Bildungssystem aufgrund höherer Kosten weniger effizient als bei exakter Abstimmung von Angebot und Nachfrage, im zweiten Fall läuft die Intention des qualitätsgetriebenen Wettbewerbs auf Seiten der Bildungsanbieter ins Leere und kehrt sich in einen Wettbewerb der Nachfrager um die besten Bildungseinrichtungen um.

Des Weiteren sind „Economies of scale“ zu berücksichtigen, denn vor einer Klasse muss eine Lehrkraft stehen, unabhängig von der Zahl der Teilnehmenden. Somit sinken die durchschnittlichen Kosten mit zunehmender Teilnehmerzahl, wodurch (meist größere) Schulen in Ballungsgebieten einen (wirtschaftlichen) Vorteil gegenüber (oft kleineren) Schulen in ländlichen Regionen haben.

7 Diese Diskussion ist grundsätzlich bzw. eigentlich auch bei einer Angebotsfinanzierung erforderlich, wird aber dort häufig nur bedingt geführt.

8 So wird die Gutscheindiskussion indirekt über unterschiedliche Stränge geführt: privat versus öffentlich, Wettbewerb, Autonomie, Qualität etc.

9 Welcher der beiden Aspekte als bedeutsamer angesehen oder als problematisch(er) bewertet wird, hängt stark von normativen Aspekten des/der Betrachter/in und m.E. auch vom Bildungsbereich ab. Während aus meiner Sicht leistungsorientierter und aufnahmebezogener Wettbewerb unter den Nachfragern in nachgelagerten Bildungsphasen und -bereichen unproblematischer ist, sollte den negativen Auswirkungen sozialer Segregation in früheren Phasen, d.h. insbesondere im Kita- und Schulbereich, ein größeres Gewicht beigegeben werden. Soziale Segregation sollte durch nachfrageorientierte Finanzierung, wie z.B. Gutscheine, mindestens nicht weiter verstärkt, sondern eher gemindert werden. Für diese Sichtweise spricht auch die Argumentation von Heckman und anderen (siehe z.B. Heckman 2013; Wössmann 2013 bzw. die ursprüngliche Fassung Cunha/Heckman et al. 2006), dass die sozialen Erträge der Förderung benachteiligter Zielgruppen höher sind als die der Förderung bildungsnaher Gruppen.

Erfolgt die Festsetzung des Gutschein-Nennwertes auf der Basis einer (ggf. simplen) Durchschnittskostenrechnung (siehe hierzu z.B. Dohmen (2005b, 2013a) zum Schulbereich in Tadschikistan bzw. zum Hochschulbereich in Aserbaidschan), dann ist i.d.R. eine unmittelbare Folge, dass größere Schulen – zumeist in Ballungsgebieten – ihre Kosten leichter decken können als kleinere Schulen, die oft in ländlichen Gebieten zu finden sind. Dies führt zwangsläufig dazu, dass sich (nicht-staatliche) Schulen bzw. Bildungsträger eher in Ballungsgebieten ansiedeln, während ländliche Gebiete für sie unattraktiv sind. Darüber hinaus ist die Schüler-Lehrer-Relation und, insbesondere in Hochschulen, auch die Fächerstruktur relevant (Dohmen 2005b, 2013a). Des Weiteren führt ein einheitlicher Nennwert von z.B. Gutscheinen entweder zu hohen Überschüssen bei Ersteren oder Verlusten bei Letzteren; im Ergebnis ist somit eine differenzierte „Preissetzung“ erforderlich, will man sicherstellen, dass alle Schulen bzw. Bildungsträger gleiche Wettbewerbschancen haben.¹⁰

Sind darüber hinaus Gebühren zur Ko-Finanzierung zulässig oder gar erforderlich, um die Kosten zu decken, spielt die Zahlungsfähigkeit – und die Zahlungsbereitschaft – der Nachfrager eine zentrale Rolle: Einrichtungen in zahlungskräftigen Gegenden haben einen wirtschaftlichen Vorteil gegenüber solchen in einem schwierigeren „sozialen“ bzw. sozio-ökonomischen Umfeld.¹¹

Jeder ökonomisch handelnde Bildungsträger wird diese Rahmenbedingungen in seine Überlegungen einfließen lassen (müssen). Die Konsequenzen lassen sich z.B. im Kita-System in Hamburg beobachten: Während



die Zahl der Kindertageseinrichtungen nach Einführung von Bildungsgutscheinen in sozio-ökonomisch besser gestellten Gegenden angestiegen ist, ist sie in den schwächeren Gebieten gesunken (siehe für weitere (Literatur)-Hinweise Dohmen 2012a).¹² Wenn man hier eine andere Ansiedlungspolitik begünstigen will, kommen kompensatorische oder differenzierte Preispoliti-

10 Dies gilt im Übrigen auch hinsichtlich des Bildungssystems i.e.S. Echte Chancengerechtigkeit kann nur durch Differenzierung erreicht werden, womit allerdings nur differenzierter Unterricht und nicht Differenzierung (Sortierung) in Schulformen zu verstehen ist.

11 Es ist zwar grundsätzlich möglich, dies durch eine geeignete Anreizstruktur, z.B. höhere Kosten je Schülerin bzw. Schüler zu kompensieren, allerdings ist nicht ausgeschlossen, dass dies zu politischen Widerständen bei bildungsnäheren, einkommensstärkeren und politisch einflussreicheren Gruppen der Bevölkerung führt.

12 Nur am Rande sei zum einen darauf hingewiesen, dass bildungspolitisch eine andere Situation als wünschenswert bzw. vorteilhaft anzusehen sein dürfte. Zum anderen ist dies keine zwingende Folge, sondern hätte durch eine entsprechend angepasste Ausgestaltung des Gutscheinsystems verhindert – oder zumindest abgeschwächt – werden können. Hierauf ist frühzeitig hingewiesen worden.



Helmut Heinen, Consultant (rechts); dahinter: Werner Heitmann, ESDS

ken in Betracht (siehe bezogen auf das Hochschulsystem beispielhaft etwa Dohmen 2013a).¹³ Dies mindert allerdings den „Charme“ von Gutscheinsystemen und erhöht zugleich den Administrationsaufwand.

¹³ Dies ist – wie bereits kurz erwähnt – unter polit-ökonomischen Gesichtspunkten u.U. nicht unproblematisch, dass dies sozio-ökonomisch besser gestellte und bildungsorientierte Gruppen auf den Plan rufen dürfte (könnte). Die Diskussion und das Abstimmungsverhalten, z.B. bei der Abstimmung über die Schulreform in Hamburg, veranschaulicht, wie realitätsnah dieses Szenario ist.

2.1.1. Finanzierung der Anbieter

Die Finanzierung der nicht-staatlichen (Berufs-) Bildungsanbieter ist von verschiedenen Parametern, einschließlich Organisationstyp und Organisation des Bildungswesens, abhängig. Folgende Finanzierungsformen sind möglich:

- **Gebühren bzw. Teilnahmeentgelte:** Die Finanzierung von Bildungsanbietern durch Gebühren oder (allgemeine) Teilnahmeentgelte kann als klassische Finanzierung nicht-staatlicher Bildungsanbieter angesehen werden. Sie können entweder von den

Bildungsteilnehmenden oder – mit Blick auf die berufliche Bildung – von den Arbeitgebern getragen werden.

- **Zuwendungen der Träger, Dachorganisation, NGOs, EZ-Organisationen:** Je nach Zugehörigkeit bzw. rechtlichem Status erhalten Non-profit-Organisationen Zuschüsse entweder von ihren Trägern bzw. Dachorganisationen oder von dritter Seite, wie z.B. internationale EZ-Organisationen und NGOs.
- **Verkauf von Produkten und Dienstleistungen am Markt:** Insbesondere in der beruflichen Bildung können die im Ausbildungsbetrieb hergestellten Produkte und Dienstleistungen am Markt angeboten werden.¹⁴ Die Ausbildungsorganisationen treten bewusst und gezielt als Marktteilnehmer auf, unabhängig davon, ob sie schulisch oder betrieblich ausbilden; Learning-on-the-job ist elementarer Bestandteil des Konzepts.
- **Staatliche Zuwendungen:** Ob nicht-staatliche Bildungseinrichtungen staatliche Zuschüsse erhalten oder nicht, hängt insbesondere davon ab, ob staatliche Zuschüsse für nicht-staatliche Einrichtungen vorgesehen sind oder nicht; dies ist sowohl in den Ländern als auch Bildungsbereichen unterschiedlich geregelt. Soweit es keine staatlichen Zuschüsse gibt, sind Bildungseinrichtungen auf die zuvor genannten Finanzierungsformen angewiesen

Die skizzierten Finanzierungsformen beziehen sich vor allem auf die laufenden Kosten, allerdings sind auch die investiven Kosten langfristig zu finanzieren. Für die

Vorfinanzierung investiver Ausgaben werden unterschiedliche Möglichkeiten genutzt:¹⁵

- **Bildungsträger oder Investoren:** Üblicherweise gehen die Bildungsträger in Vorleistung, wobei dies unter dem Vorbehalt steht, dass sie über ausreichendes Kapital verfügen. Dies setzt meist entsprechende korporatistische Strukturen voraus; neben Bildungsunternehmen können dies auch kirchliche oder andere gemeinnützige Träger sein.
- **(Mikro-)Kredite:** Grundsätzlich besteht die Möglichkeit, die Vorlaufkosten über Bank- oder Mikrokredite zu finanzieren, wobei die Investitionssummen sehr häufig über das Volumen von Mikrokrediten hinausgehen dürften. Allerdings dürften die jeweiligen Rahmenbedingungen eines Bildungsanbieters von erheblicher Bedeutung für die Chance sein, überhaupt einen Kredit zu erhalten: Entweder muss ein ausreichendes Marktpotenzial für eine gebührenfinanzierte Einrichtung absehbar sein, was in aller Regel nur in Ballungsgebieten möglich sein dürfte – und auch hier nur mit Einschränkungen, d.h. für sozio-ökonomisch besser situierte Stadtteile gelten dürfte –, oder die staatliche Finanzierung muss ausreichend hoch sein, um langfristig neben den laufenden Kosten auch Zins und Tilgung zu decken. In der Praxis ist dies häufig nicht gegeben. Vielmehr reichen staatliche Zuschüsse oftmals nur dann zur Deckung der laufenden Kosten, wenn die vorgesehene (durchschnittliche oder maximale) Gruppengröße erreicht wird.¹⁶

14 Es muss an dieser Stelle aber auch darauf hingewiesen werden, dass durch diese Quersubventionierung Verzerrungseffekte am Markt entstehen, die dazu führen (können), dass diese Produkte oder Dienstleistungen zu Preisen angeboten werden können, die unter denen liegen, die bei Vollkostendeckung genommen werden müssen. Es ist daher nicht auszuschließen, dass andere Anbieter vom Markt verdrängt werden.

15 Soweit ersichtlich gibt es bisher keine wissenschaftliche Literatur, die sich mit dieser Fragestellung intensiver beschäftigt.

16 Dies bedeutet implizit, wie auch weiter unten noch genauer spezifiziert, dass ein „Gewinnaufschlag“ über die laufenden Kosten hinaus erforderlich ist. Angesichts der häufigen Vorbehalte in der öffentlichen Bildungsverwaltung gegen private Bildungsanbieter und der Vernachlässigung der investiven Kosten in der kameralistischen Buch- bzw. Haushaltsführung wird dies oft übersehen.



Frank Determann, KfW

- **(Inter)-Nationale Donors:** Eine weitere Finanzierungsquelle für investive (und häufig auch laufende) Kosten sind nationale und insbesondere internationale Donor-Organisationen; in der Regel gilt dies aber nur für gemeinnützige bzw. nicht gewinnorientierte Anbieter.

2.2. Bildungsnachfrager

2.2.1. Individuen

Die bildungsökonomische Diskussion geht davon aus, dass sich die Nachfragenden rational i.e.S. verhalten, d.h. sie treffen Bildungsweg- und Berufswahlentscheidungen auf der Grundlage von vorhandenen Informationen, z.B. hinsichtlich der Kosten und zu erwartenden Erträge bzw. der Qualität der Bildungsanbieter. Nur unter dieser Prämisse ist zu erwarten, dass die Nachfrageorientierung zu den intendierten Effekten führt. Stellt man diesen Annahmen das beobachtbare Nachfrageverhalten gegenüber, dann ist zu konstatieren, dass dies nicht unbedingt die gewünschten Effekte zeigt bzw. weitere Parameter zu berücksichtigen sind, die durchaus im weiteren Sinne ökonomisch rational sind bzw. sein können. Folgende Beispiele erläutern dies:

- Trotz vergleichsweise geringer(er) Erträge und (bereits seit Jahren) vorliegender Hinweise zum Fachkräftemangel im MINT-Bereich ist die Nachfrage nach geistes- und sozialwissenschaftlichen Studienfächern deutlich größer als nach technischen Fächern.

- Männer und Frauen zeigen ein deutlich unterschiedliches Studien- und Berufswahlverhalten, das nicht mit den Bildungsrenditen korreliert.
- Studien verweisen darauf, dass Nachfrager zwar Entscheidungen auf der Basis von Informationen treffen, diese Informationen aber nicht unbedingt Auskunft über die tatsächliche Qualität von Bildungseinrichtungen geben, sondern eher Hinweise auf sozio-demografische oder lokale Gegebenheiten beinhalten, die (bestenfalls) als Stellvertretervariablen anzusehen sind.
- Ein Teil der Bildungsnachfrager nutzt die vorhandenen Informationen nicht, sondern trifft wohnortbezogene Entscheidungen. Dieses Phänomen zeigt sich sowohl in Deutschland als auch in den USA und gilt nicht nur für bildungsferne Gruppen, sondern z.B. auch für Studienplatzbewerber.¹⁷
- Bildungsnachfrager sind risiko- und/oder schuldenavers, obwohl die Wahrscheinlichkeit für Akademikerinnen und Akademiker arbeitslos zu sein seit Jahrzehnten sehr gering ist und in den meisten Studienfinanzierungsinstrumenten zudem Vorkehrungen für den Fall von Arbeitslosigkeit oder geringem Einkommen vorgesehen sind.

Die vorstehenden Ausführungen verdeutlichen, dass Bildungsnachfrager in vielfältige Abhängigkeiten bzw. multiple Settings eingebunden sind, die bildungsbezogene rationale Entscheidungen i.e.S. beeinträchtigen oder beeinflussen. Berücksichtigt man diese Einflussfaktoren, dann können die auf den ersten Blick „unverständlichen“ oder „fraglichen“ Entscheidungen rational im weiteren Sinne sein und können zu völlig anderen (Markt-)Ergebnissen führen als auf der Grundlage eines engeren Analyserasters vorhergesehen.

¹⁷ Dies ist z.B. dann auch „vernünftig“, wenn andernfalls der Weg zur Bildungseinrichtung zu aufwändig wird oder Freunde (des Kindes) auch auf diese Einrichtung gehen etc. Erwerbchancen oder Wohnmöglichkeiten können ebenfalls eine Rolle, z.B. bei einem Hochschulstudium, spielen.

2.2.2. Arbeitgeber

Die Unternehmen bzw. Arbeitgeber sind als zweite Gruppe von Bildungsnachfragern anzusehen, insbesondere, wenn es um die berufliche Bildung geht. Auch wenn betriebswirtschaftliche Grundlagen ein wesentlicher Bestandteil ihres Entscheidungsverhaltens sind, spielen darüber hinaus auch traditionelle und kulturelle Aspekte eine wichtige Rolle, die sich z.B. in der kurz- oder längerfristigen Gewinnausrichtung sowie den Ertragserwartungen niederschlagen (können). Die Organisations- oder Inhaberstrukturen etc. sind ebenso wenig zu vernachlässigen wie die Marktsituation.

Dementsprechend kann das Spektrum von der Betrachtung der Auszubildenden als kostengünstigen Arbeitskräften bis hin zur längerfristig ausgerichteten (investiven) Qualifizierung von Fachkräften reichen. In der Praxis verschmelzen die beiden Eckpunkte miteinander, d.h. die langfristige Qualifizierung von Fachkräften muss auch kurzfristig kostendeckend sein bzw. darf ein gewisses Kostenniveau nicht überschreiten. Als Folge reicht die Finanzierung von einer Ausbildungs- oder Einstellungsgebühr, die von den Auszubildenden vor Beginn der Ausbildung zu zahlen ist, bis hin zu Ausbildungsentgelten, die jedoch in der Regel unterhalb der Produktivität der Auszubildenden liegen. Beides schließt sich im Übrigen nicht aus, d.h. auch Auszubildende, die den Ausbilder vorab für den Ausbildungsplatz bezahlen, können während der Ausbildung eine Ausbildungsvergütung erhalten.

Zu beachten ist dabei, dass das Verständnis von Ausbildung in beträchtlichem Umfang auch von den eigenen Erfahrungen der Arbeitgeber geprägt wird, d.h. in einem Ausbildungssystem, das (bisher) schulisch strukturiert ist, werden Arbeitgeber u.U. auch dann noch erwarten, dass die Berufsausbildung weiterhin schulisch bzw. staatlich erfolgt, wenn sie mit der Qualität der Ausbildung bzw. der fachlichen und sonstigen Kompetenzen der Absolventen nicht zufrieden sind. D.h. der Transformationsprozess wird ggf. nur sehr langsam vonstatten gehen und wiederholte Nachweise



Dr. Andreas König, GIZ

erfolgreicher bzw. qualitativ hochwertiger Ausbildung erfordern.

Des Weiteren ist zu bedenken, dass der Planungshorizont von Unternehmen generell – und dies gilt noch stärker bei unsicheren Zukunftserwartungen – eher kurzfristig ausgerichtet ist; er umfasst selten mehr als zwei bis drei Jahre.

3. Steuerung

Steuerungsfragen bzw. -bedarfe beziehen sich in der Berufsbildung auf quantitative wie qualitative Aspekte. Quantitativ ist die Frage zu beantworten, wie groß der Bedarf an betrieblichen und/oder schulischen Ausbildungsplätzen ist und kann zum einen durch den (erwarteten bzw. prognostizierten) Bedarf an Fachkräften und/oder zum Anderen demografisch beantwortet werden. Qualitativ stehen u.a. die grundlegende Arbeitsmarktorientierung und die Gewährleistung einer ausreichenden bzw. hochwertigen Ausbildungsqualität im Mittelpunkt.

Unabhängig von der Frage, auf welcher Grundlage der erforderliche Ausbildungsbedarf definiert wird, ist zu klären, ob er (ausschließlich) dual abgedeckt und/oder in welchem Umfang bzw. für welche Berufsbereiche er auch (vollzeit-)schulisch bereitgestellt werden soll. Sofern die Entscheidung für eine duale Ausbildung fällt, stellt sich anschließend die Frage, ob und in welchem Umfang sowie unter welchen Voraussetzungen davon auszugehen ist, dass Betriebe Ausbildungsplätze anbieten. Vor dem Hintergrund der vorstehenden Ausführungen kann hier folgendes zusammengefasst werden:

1. Rechnet sich eine betriebliche Ausbildung für den Ausbildungsbetrieb, egal, ob kurz- oder langfristig – dies hängt u.a. vom Betrachtungs- bzw. Planungshorizont der Unternehmensleitung ab –, dann wird das Unternehmen Ausbildungsplätze in dem Umfang anbieten, indem sie sich betriebswirtschaftlich rechnen – vorausgesetzt, es ist organisatorisch möglich.¹⁸
2. Rechnet sich die Ausbildung betriebswirtschaftlich nicht, kann ein Anreiz in Form staatlicher oder nicht-staatlicher Subventionierung (z.B. Gutscheine oder Trainingsfonds) infrage kommen, um diese Hürde zu überwinden.¹⁹ Wie groß der (finanzielle) Anreiz sein muss, ist ex-ante schwer zu bestimmen. Dies dürfte von verschiedenen Faktoren abhängig sein, die von Branche zu Branche und Betrieb zu Betrieb variieren können.
3. Soweit der antizipierte Bedarf über den von Betrieben wahrgenommenen bzw. das von diesen bereitgestellten Ausbildungsplatzangebot hinausgeht, kommen außer- oder überbetriebliche Ausbildungsstätten, einschließlich Fach- oder Berufsschulen, in Betracht, für die grundlegend die o.g. betriebswirtschaftlichen Anforderungen an Bildungseinrichtungen gelten.

Mit Blick auf die betriebswirtschaftlichen Anreize für die Errichtung nicht-staatlicher Bildungseinrichtungen stellt sich die Frage, ob die Anreize eher kurz- oder eher langfristig ausgerichtet sein sollen. Kurzfristig würde bedeuten, dass die Kostendeckung ausschließlich und unmittelbar aus den kurzfristigen laufenden Einnah-

men erfolgt, unabhängig davon, ob es sich um eine rein staatliche, rein private oder Ko-Finanzierung handelt (siehe hierzu Kapitel 4). Demgegenüber könnte ein idealtypischer langfristiger Ansatz zur Sicherstellung der Arbeitsmarktorientierung von Berufsbildungsanbietern in einer (teilweisen) Abhängigkeit der Einnahmen vom Arbeitsmarkterfolg der Absolventinnen und Absolventen bestehen, d.h. wenn Bildungsanbieter etwa über einen ggf. festzulegenden Zeitraum einen Anteil am Einkommen ihrer Absolventinnen und Absolventen erhalten würden. Das FiBS hat hierzu erste Ansätze für ein vergleichbares Konzept auf Hochschulenebene entwickelt, das auch auf den Berufsbildungsbereich übertragen werden kann (siehe u.a. Dohmen 2003a).²⁰ Die Vorfinanzierung könnte, in Anlehnung an Gutscheine, z.B. über Bildungs-Credits funktionieren. Dieser Ansatz ist grundsätzlich auch für die Refinanzierung von Bildungsdarlehen möglich, wobei zu berücksichtigen ist, dass einkommensabhängige Darlehen aus Sicht der Kreditgeber schwer zu kalkulieren und administrieren und somit eher „ungeliebt“ sind. Es ist aber auch darauf hinzuweisen, dass „Kreditnehmende“ in solchen Fällen bereit sind, einen (nicht unerheblichen) Zinsaufschlag zu akzeptieren (Caetano/Patrinós/Palacios 2011).²¹

Bei (nahezu) allen Formen der Bildungsfinanzierung sind ergänzende Maßnahmen zur Qualitätssicherung erforderlich, z.B. durch eine staatliche Akkreditierung von Bildungsanbietern; dies gilt faktisch auch für staatliche Berufsbildungsangebote.²²

18 Organisatorisch bedeutet hier z.B. das Kapazitäten zur Betreuung der Ausbildung bzw. der Auszubildenden ebenso vorhanden sein muss wie Arbeit, die durch die Auszubildenden erledigt bzw. auf diesen umverteilt werden kann etc.

19 Hierbei ist zu berücksichtigen, dass vielfältige weitere Einflussfaktoren, z.B. kulturelle Traditionen, eine Rolle spielen können. Daher sollten die jeweiligen Bedingungsfaktoren vorab identifiziert werden. Weiterhin sollte beachtet werden, dass neue Ausbildungsformen u.U. nur sehr langsam adaptiert werden.

20 Hierbei ist darauf hinzuweisen, dass ein verlässliches, transparentes und valides Verfahren der Einkommensfeststellung erforderlich ist (siehe hierzu auch die Ausführungen in Kapitel 4.3.3). Dementsprechend wäre zu prüfen, welche Konzepte geeignet sind, diesen Ansatz zu realisieren.

21 Caetano/Patrinós/Palacios (2011) weisen zudem darauf hin, dass das Label „Kredit“ vermieden werden sollte, da dies offenbar ein zentraler Aspekt der Schuldenaversion darstellt.

22 M.E. ist die Frage der Qualitätssicherung unabhängig von der Frage, ob (Berufs-)Bildung staatlich oder nicht-staatlich organisiert wird.



In den Arbeitsgruppen wurden unterschiedliche Perspektiven ausgetauscht.

Die konkrete Umsetzung der Steuerungsziele erfolgt (auch) über die konkret gewählte Form der Finanzierung, die entweder rein privatwirtschaftlich oder mittels staatlicher Ko- oder Vollfinanzierung erfolgen kann (siehe hierzu ausführlich Kapitel 4). Welches Instrument gewählt wird, hängt dabei neben den intendierten Steuerungszielen auch von den Vor- und Nachteilen der einzelnen Instrumente und den jeweiligen konkreten Rahmenbedingungen ab.

Darüber hinaus steht die empirische Forschung zu den Effekten des New Public Management auf Bildungseinrichtungen noch völlig am Anfang. Eine allgemeine und übergreifende Betrachtung des New Public Management ist kaum möglich, da die Wirksamkeit immer von der konkreten Ausgestaltung und Umsetzung abhängig ist. Grundlegend ist zwar davon auszugehen, dass sich Bildungseinrichtungen an den staatlich gesetzten Anreizen orientieren, sofern diese hinreichend stark sind und den Interessen des eingesetzten Per-

sonals entsprechen. Unintendierte Nebenwirkungen können aber ebenso wenig ausgeschlossen werden wie unzureichende Steuerungsmöglichkeiten. Mit Blick auf nicht-staatliche Berufsbildungseinrichtungen ist – häufig anders als bei öffentlichen Einrichtungen – davon auszugehen, dass streng hierarchische Abhängigkeiten und (in weiten Teilen) auch Interessensidentität dergestalt besteht, dass die finanzielle Notwendigkeit der (langfristigen) Existenzsicherung von Leitung und Beschäftigten geteilt wird.²³ Dies vereinfacht die Umsetzung des New Public Management. Allerdings muss auch darauf geachtet werden, dass nicht einfach zu messende Effekte für die Ermittlung der Wirksamkeit genommen werden, sondern die tatsächlichen Effekte, d.h. hier wäre der längerfristige Arbeitsmarkterfolg der Absolvent/innen als Kriterium zugrunde zu legen.²⁴

Eine zweite Ebene staatlicher Steuerung besteht in der internen Effizienz der Berufsbildung bzw. des Berufsbildungssystems, und zwar dahingehend, dass sie – unter Berücksichtigung der angestrebten Qualität²⁵ – möglichst kostengünstig umgesetzt werden kann. Dabei sind die unterschiedlichen „Produktionsbedingungen“ einzelner Bildungsanbieter sowie die damit verbundenen Marktchancen und Kosten zu berücksichtigen.

23 Einschränkend ist jedoch darauf hinzuweisen, dass immer wieder Fälle von kurzfristiger Ertragsmaximierung zu Lasten von langfristiger Qualitätssicherung beobachtet werden können, was seinen Ursprung darin hat, dass beide Ziele in einem latenten Zielkonflikt zueinander stehen und sich Qualitätsmängel häufig nicht unmittelbar feststellen lassen.

24 Erfahrungen aus der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Deutschland zeigen, dass ein reines „Job placement“ vor allem dazu führt, dass Wert auf den Vermittlungserfolg gelegt wird und weniger darauf, dass es sich um einen adäquaten Arbeitsplatz handelt.

25 Übergreifend formuliert, kann ein Bildungssystem nur dann effektiv und effizient sein, wenn auch die angestrebte Qualität erreicht wird, d.h. Effektivitäts- und Effizienzanalysen können nur unter Berücksichtigung von Qualitätsaspekten durchgeführt werden. Dies wird insbesondere in der ökonomischen Diskussion ebenso vernachlässigt – bzw. es wird meist lediglich unterstellt, dass dies implizit berücksichtigt wird – wie in der politischen Diskussion über Sparpotenziale im Bildungswesen. Langfristig sind viele Sparvorschläge auch ökonomisch kontraproduktiv, da sie die Auswirkungen auf die Leistungsfähigkeit des Bildungswesens und die Folgen für die Qualifikationen und Kompetenzen der Teilnehmenden vernachlässigen.

Darüber hinaus ist mit Blick auf die (nicht-staatliche) Berufsbildung auch zu berücksichtigen, dass die Wirtschaft in den Entwicklungsländern zu einem großen Teil aus „informeller Ökonomie“ und insbesondere kleinen und Kleinstunternehmen besteht, die aus unterschiedlichen, ökonomischen und nicht-ökonomischen Gründen besondere Schwierigkeiten mit der Bereitstellung eines Ausbildungsplatzangebots und mit strategischer Ausbildung haben. So erwarten sie z.B. häufig geringere Erträge (Almeida/Aterido 2010)²⁶, z.B. weil sie befürchten, dass ihnen die ausgebildeten Trainees anschließend abgeworben werden. Damit ist es (aus ihrer Sicht) ökonomisch rational, keinen Ausbildungsplatz anzubieten bzw. dies allenfalls dann zu tun, wenn die Ausbildung für sie auch kurzfristig kostendeckend ist, d.h. die Ausbildungskosten müssen sich innerhalb der Ausbildung amortisieren. Insgesamt ist daher festzuhalten, dass die besonderen Bedingungen bei der Gestaltung entsprechender Angebote und Programme zu berücksichtigen sind, wenn Klein- und Kleinstunternehmen adressiert werden sollen.²⁷ Dies gilt im übertragenen Sinne auch für andere nicht-staatliche Berufsbildungsanbieter.

4. Nachfrageorientierte Instrumente der Berufsbildungsfinanzierung

4.1. Klassifizierung der Finanzierungsinstrumente

Die nachfolgende Übersicht fasst die verschiedenen (Ko-)Finanzierungsmöglichkeiten zusammen und strukturiert sie zugleich (siehe Tabelle 1). Die öffentliche Hand kann staatliche und nicht-staatliche Anbieter direkt (**Angebotsfinanzierung**) oder die Bildungsanbieter in Abhängigkeit von der Nachfrage finanzieren (**Nachfragefinanzierung**). In beiden Fällen, d.h. der Angebots- wie der Nachfragefinanzierung

26 Dies gilt nach Mühlemann et al. (2007) auch für andere Betriebe.

27 Untersuchungen kommen auch zu dem Ergebnis, dass die Zahl bzw. der Anteil der Ausbildungsplätze mit der Betriebsgröße korreliert.

rung, kann der Staat entweder die gesamten Kosten (**öffentliche Vollfinanzierung**) oder aber nur ein Teil davon finanzieren. Die Differenz muss dann durch die Nachfrager, seien es die Teilnehmenden oder die Arbeitgeber, getragen werden; in diesem Fall spricht man von Ko-Finanzierung.²⁸ Betrachtet man die in den vergangenen knapp 20 Jahren neu eingeführten Finanzierungsinstrumente, dann wurden i.d.R. Nachfrage- und Ko-Finanzierung miteinander verbunden. Die staatliche (Ko-)Finanzierung kann dabei zum einen über die steuerliche Berücksichtigung der Kosten, zum anderen durch diverse Formen von Zuschüssen erfolgen.

Der dritte grundlegende Form ist die **rein private Finanzierung** durch Individuen und Arbeitgeber bzw. Unternehmen; auch hier sind Ko-Finanzierungen zwischen beiden Finanziers möglich, wie **Tabelle 1** zeigt.

Geht man vom ökonomischen Ansatz aus, dann ist eine staatliche (Ko-)Finanzierung nur dann angezeigt, wenn die private Finanzierung zu (volkswirtschaftlich betrachtet) sub-optimalen Ergebnissen führt. Ohne diese Debatte hier weiter zu vertiefen (siehe hierzu u.a. die Zusammenfassungen bei Dohmen 2007a; PPMI/FiBS 2012; FiBS/DIE 2013; Dohmen 2013b), kann jedoch grundlegend davon ausgegangen werden, dass staatliche Interventionen erforderlich und vorteilhaft sind. Die Frage ist daher eher, welche konkreten Konzepte besser sind als andere.

Die folgenden Betrachtungen fassen auftragsgemäß den derzeitigen Diskussionsstand zur nachfrageorientierten Bildungsfinanzierung zusammen.

4.2. Privat finanzierte Berufsbildung

Für eine Beteiligung der Teilnehmenden an ihrer Berufsbildung kommen verschiedene Optionen in Betracht, die auch von der Art der Berufsbildung abhängig sind bzw. sein können.

4.2.1. Ausbildungs- und Studiengebühren²⁹

Ausbildungsgebühren kommen sowohl für schulische als auch praktische Ausbildungen (Apprenticeships) in Betracht. Letztere werden insbesondere im informellen Sektor häufig durch Zahlungen der Auszubildenden an den „Lehrherrn“ finanziert, was nicht ausschließt, dass die Auszubildenden ihrerseits eine Ausbildungsvergütung erhalten. Hierbei ist davon auszugehen, dass die Ausbildungsvergütung unterhalb der Produktivität der Auszubildenden liegt.³⁰

Im schulischen Bereich fallen „Studiengebühren“ an, die in ihrer Höhe sehr unterschiedlich ausfallen können, insbesondere auch in Abhängigkeit von der Art der Berufsausbildung und den mit ihr verbundenen Kosten. Ein weiterer Einflussfaktor ist, ob es eine staatliche Ko-Finanzierung gibt oder nicht und wie hoch diese gegebenenfalls ist.

Grundlegend hängt die Gebührenhöhe in beiden Fällen natürlich auch davon ab, ob es eine ausreichende Nachfrage gibt bzw. dass die Nachfrage mindestens so groß ist wie das Angebot – oder besser: noch größer ist als dieses. Je höher die Nachfrage im Verhältnis zum Angebot ist, desto höher können Gebühren *ceteris paribus* sein.

28 Die Frage, ob der Staat Bildungseinrichtungen via Angebotsfinanzierung oder über die Nachfrage steuert, liegt quer zu diesen Betrachtungsebenen. Er kann z.B. durchaus gleichzeitig die Bildungseinrichtungen via Angebotsfinanzierung und die Nachfrager über ein Ko-Finanzierungsarrangement unterstützen. In diesem Fall wäre die Angebotsfinanzierung keine Voll-, sondern nur eine Teilfinanzierung. Er könnte alternativ einen Teil Angebots- und einen Teil der Zuweisungen an den Bildungsanbieter nachfragebasiert gestalten.

29 Der Begriff Studiengebühren steht hier – in Abgrenzung von den Ausbildungsgebühren – stellvertretend für alle an die Ausbildungsschule zu entrichtenden Gebühren.

30 Dies ist auch in Deutschland oder der Schweiz nicht ungewöhnlich, da es sich hier um eine Kompensation für die Ausbildungskosten des Ausbildungsbetriebs handeln kann.

Finanziers	Adressat der Geldleistung in Abhängigkeit von der gewählten Finanzierungsform					
	Öffentliche Finanzierung		Ko-Finanzierung		Private Finanzierung	
	Anbieter	Individuen	Individuen	Arbeitgeber/ Unternehmen	Individuen	Arbeitgeber/ Unternehmen
Staat	Angebotsfinanzierung (unkonditional und konditional); nachfragebasierte Finanzierung (z.B. 100% Zuschüsse oder Gutscheine, bei denen keine Ko-Finanzierung erforderlich ist)	100% Zuschüsse oder Gutscheine , bei denen keine Ko-Finanzierung durch die Individuen erforderlich ist, weder explizit noch implizit	(Quasi-) Gutscheine, individuelle Lernkonten, Zuschüsse, Stipendien (falls mit Beitrag der Individuen) Darlehen (staatlich subventioniert oder durch den Staat) Steueranreize Bildungssparen (staatlich subventioniert oder reguliert)	Zuschüsse/ Gutscheine an Unternehmen Steueranreize Darlehen (falls staatlich subventioniert oder bereitgestellt) Trainings-/Weiterbildungsfonds (falls staatlich mitfinanziert) Bildungsurlaub (falls der Staat die Kosten ganz oder teilweise übernimmt)		
Individuen					Darlehen (zu Marktkonditionen, ohne staatliche Subventionierung) Bildungssparen (falls weder staatlich subventioniert noch reguliert) Humankapitalverträge	Rückzahlungsklauseln
Arbeitgeber/ Unternehmen					unbezahlter Bildungsurlaub Gebühren (falls sich der Arbeitgeber daran beteiligt)	bezahlter Bildungsurlaub Trainings-/ Bildungsfonds (national, sektoral) (ohne Beitrag des Staates)

Tabelle 1: Strukturierte Übersicht über Finanzierungsformen und (Ko-)Finanziers in der beruflichen Aus- und Weiterbildung in Abhängigkeit vom gewählten Finanzierungsinstrument

Ein wichtiger Parameter auf der Nachfrageseite besteht in der Zahlungsfähigkeit und Zahlungsbereitschaft der Nachfrager. In Entwicklungsländern ist insbesondere die Zahlungsfähigkeit begrenzt, sodass – bei fehlenden Möglichkeiten zur Vorfinanzierung – dies oft eine unüberwindbare Barriere darstellt. Deshalb sind zumindest Studien- bzw. Ausbildungsdarlehen, wie sie vor allem für den Hochschulbereich diskutiert und praktiziert werden, erforderlich, um die Zahlungsfähigkeit herzustellen. Da diese Konzepte aber grundsätzlich auch für den Berufsbildungsbereich geeignet sind, wird weiter unten (siehe Kapitel 4.3.3) ein kurzer Abriss über den Diskussionsstand gegeben.

4.2.2. Unternehmensfinanzierung

Unternehmensfinanzierung kann sich sowohl auf die Finanzierung der Ausbildung im eigenen Betrieb beziehen als auch auf korporatistische Strukturen, wie etwa Trainingsfonds.

4.2.2.1. Betriebsinterne Finanzierung

Die betriebsinterne Finanzierung erfolgt in aller Regel aus den laufenden Erträgen bzw. Einnahmen und umfasst neben der Ausbildungsvergütung der Lehrlinge bzw. Auszubildenden die weiteren Ausbildungskosten, z.B. Löhne für Ausbilderinnen und Ausbilder, Kosten der Ausbildungsstätten, Verbrauchsmaterialien (siehe für einen ausführlicheren Überblick Dohmen 2007a). Die Ausbildungsvergütung entspricht dabei häufig nicht der Produktivität des Auszubildenden, sondern bleibt dahinter zurück, sodass eine indirekte (teilweise) Refinanzierung der Ausbildungskosten erfolgt.

In welchem Umfang dies der Fall ist und ob die Ausbildung eine betriebliche Investition ist, die sich erst anschließend rentiert, oder ob bereits während der Ausbildung eine Kostendeckung erfolgt, hängt von unterschiedlichen Rahmenbedingungen ab. So verweisen Untersuchungen z.B. darauf hin, dass duale Ausbildungen in der Schweiz kostendeckend sind (Mühlemann et al., 2007), während sie in Deutschland eher mit Kosten

für die Betriebe verbunden sind, die sich erst amortisieren, wenn der Auszubildende anschließend übernommen wird. Allerdings gilt dies nicht automatisch für jede Branche (Schönfeld u.a. 2010).³¹

4.2.2.2. Trainingsfonds

Von besonderem Interesse sind immer wieder Trainingsfonds zur betriebsübergreifenden Finanzierung von Aus- und Weiterbildungen, die in vielen Ländern – Entwicklungs- wie industrialisierten Ländern – existieren (siehe überblicksartig u.a. Dohmen 2007a; Johanson 2009, PPMI/FiBS 2012). Das zentrale ökonomische Argument für deren Einführung liegt im sog. *Poaching*, worunter ein gezieltes Abwerben von in anderen Unternehmen qualifizierten Beschäftigten durch nicht-ausbildende Unternehmen verstanden wird. Unternehmen, die selbst auf die Ausbildung verzichten, können die dadurch eingesparten Mittel einsetzen und den andernorts qualifizierten Fachkräften höhere Löhne bieten, während die Ausbildungsbetriebe auf den Ausbildungskosten „sitzen bleiben“. Obwohl sich empirisch beobachten lässt, dass Betriebswechsel zu höheren Aus- bzw. Weiterbildungserträgen für die Individuen führen, finden sich in vielen Ländern Unternehmen, die ausbilden. Somit ist nicht auszuschließen, dass dies (auch) durch bestimmte, traditionalisierte und institutionalisierte Strukturen begünstigt wird.³²

31 Wolter/Ryan (2011) werfen die Frage auf, ob die in Deutschland (im Durchschnitt sowie für die meisten Branchen) zu beobachtenden Nettokosten für ausbildende Betriebe repräsentativ für andere Länder bzw. Ausbildungssysteme sind. Auch die Weltbank (1991) (siehe auch Gill/Fluitman/Dar 2000) ging in früheren Studien davon aus, dass das deutsche System nicht unmittelbar auf Entwicklungsländer übertragen werden könne, da die Nettokosten für die Betriebe zu hoch sein bzw. nur durch eine Verlängerung der Ausbildungsdauer kompensiert werden könnten.

32 Hierbei ist zwischen überbetrieblichen und einzelbetrieblich organisierten Strukturen zu unterscheiden. Während viele Betriebe auch in Entwicklungs- und Industrieländern ausbilden, unterscheidet sich das duale System durch organisierte und aufeinander abgestimmte Lehrpläne zwischen Betrieb und (Berufs-)Schule, woraus eine formale Anerkennung der erworbenen Kompetenzen und Fähigkeiten resultiert.



Manfred Häbig, GIZ

Betrachtet man die Literatur, so gibt es unterschiedliche Ansichten dahingehend, ob Trainingsfonds mit höheren Ausbildungsaktivitäten und -investitionen verbunden sind und somit einen positiven Effekt auf die betrieblichen Bildungsaktivitäten haben oder nicht. Während Johanson (2009) zu der vorsichtigen Einschätzung kommt, dass Trainingsfonds zu einer Steigerung der betrieblichen Ausbildungsaktivitäten führen können, dabei aber gleichzeitig auf fehlende rigorose Evidenz verweist, sehen Dougherty und Tan (1997) dies deutlich skeptischer (ähnlich auch World Bank 1997; Tan/Gill 2000). Sie sehen deutlich geringere tatsächliche Effekte, als es auf den ersten Blick scheint, und gehen eher von kurzfristigen stärkeren Effekten nach der Einführung und mittelfristig sehr begrenzten Steigerungen aus. Vielmehr seien erhebliche Mitnahmeeffekte zu erwarten. Nach einer aktuellen Studie des FiBS lassen sich in Europa keine übergreifenden Unterschiede in den betrieblichen Ausgaben in Abhängigkeit von der Existenz bzw. Nicht-Existenz von Trainingsfonds beobachten. So haben z.B. Deutschland und Österreich ähnlich hohe betriebliche Ausgaben wie andere Länder mit Trainingsfonds; allerdings ist auch zu konstatieren, dass die Länder mit besonders hohen Ausgaben der Betriebe (Dänemark und die Niederlande) Trainingsfonds haben (FiBS/DIE 2013).³³

Grundlegend sind zwei Modelle zu unterscheiden. Das erste Modell sieht vor, dass alle Unternehmen den fälligen Beitragssatz entrichten und dann entweder ihre Aufwendungen (auf Antrag) erstattet bekommen und/oder die Bildungsleistungen durch Trainingszentren erbracht werden, die aus Mitteln des Fonds' finanziert werden. Im zweiten Modell zahlen die Unternehmen nur in dem Umfang in den Fonds ein, in dem sie selbst

keine Bildungsleistungen erbringen („train or pay“), d.h. sie können ihre eigenen Ausgaben vom Beitrag abziehen. Der Beitragssatz liegt meist zwischen 0,5 und 2%, in Ausnahmefällen auch bis zu 3% der Lohnsumme des Unternehmens (Dohmen 2007a).³⁴

Als Schwachpunkte von Trainingsfonds sind insbesondere zu benennen:

- Häufig wird auf einen hohen Administrationsaufwand verwiesen; dies gilt insbesondere bei sog. Drei-Parteien-Fonds, an denen Arbeitgeber, Gewerkschaften und öffentliche Hand beteiligt sind.
- Doppelstrukturen in Unternehmen und Fonds führen dazu, dass nicht der größtmögliche Betrag in die Bildung fließt, sondern ein (ggf. erheblicher) Teil zur Administration genutzt werden muss.
- Kleine Unternehmen nutzen die Refinanzierungsmöglichkeiten des Fonds oft nicht, sondern zahlen einfach ihren Beitrag; teilweise sind kleine und Kleinstunternehmen daher auch ausgenommen.

4.2.2.3. Rückzahlungsklauseln

Bisher vergleichsweise wenig in der Literatur beachtet wurden sog. Rückzahlungsklauseln. Sie regeln, dass Arbeitnehmer (einen Teil der) vom Betrieb getragene(n) Ausbildungskosten zurückzahlen müssen, wenn sie den Betrieb kurz nach der Ausbildung verlassen. In Europa haben die meisten Länder entsprechende Regelungen, die sowohl gesetzlich als auch durch die Sozialpartner oder auf einzelbetrieblicher Ebene geregelt sein können. Auch wenn in einzelnen Ländern offenbar etwa die Hälfte der Arbeitsverträge entsprechende Klauseln enthält, scheint es nur in vergleichsweise seltenen

³³ Widersprüchliche Informationen liegen zu den USA vor: Addieren sich die Ausgaben der Arbeitgeber auf 0,9% des BIP, glaubt man der Schätzung der American Society for Training and Development (ASTD), so schätzt Wilson (2010) das Ausgabenvolumen nur etwa halb so hoch ein. Die ASTD-Schätzung würde zugleich bedeuten, dass die USA die höchsten betrieblichen Bildungsausgaben aller untersuchten Länder hätte, während sie nach den anderen Ergebnissen „nur“ im Mittelfeld lägen (FiBS/DIE 2013).

³⁴ In der Praxis sind unterschiedliche Umsetzungsformen und Finanziers zu beobachten: Neben den Unternehmen zahlen in einzelnen Ländern auch die Arbeitnehmer oder der Staat in den Fonds ein. Soweit ersichtlich liegen keine Evaluationen oder Studien vor, die Aufschluss darüber geben, welche Formen besser sind als andere.

Fällen zu einer tatsächlichen Rückforderung bzw. -zahlung der Beträge zu kommen (Cedefop 2012b).

Alternativ könnte man an dieser Stelle auch an eine Art „Rückzahlungsversicherung“ denken, in die Unternehmen eine geringe Prämie einzahlen, um sich gegen Abwanderung von Beschäftigten nach der Berufsausbildung abzusichern.

4.3. Staatliche Finanzierung

Finanzierung und Steuerung können eigentlich nicht unverbunden diskutiert werden, sondern stehen in einem unmittelbaren Zusammenhang, da jedes Finanzierungssystem bzw. -instrument automatisch Steuerungswirkungen hat, unabhängig davon, ob diese intendiert sind oder nicht. Die staatliche Finanzierung und Steuerung kann dabei angebots- und nachfrageorientiert sein; sie kann auf staatliche und nicht-staatliche Anbieter angewendet werden. Im Fokus der nachfolgenden Betrachtungen stehen die nachfrageorientierten Instrumente.³⁵

4.3.1. Steueranreize

Folgt man Barr (1998), dann ist die steuerliche Berücksichtigung von Ausbildungskosten notwendig, sofern man verhindern will, dass sich der Staat einen Teil der Erträge privater Investitionen aneignet. Dies gilt insbesondere dann, wenn die Ausbildung zu einem höheren Einkommen, geringerer Arbeitslosigkeit oder einer höheren Arbeitsmarktpartizipation führt. In vielen europäischen wie nicht-europäischen Ländern können betriebliche Aus- und/oder Weiterbildungsausgaben daher steuermindernd angesetzt werden. Ein wesentlicher Aspekt ist dabei die Höhe der steuerlichen Abzugsfähigkeit. Während in vielen Ländern, z.B. in

Deutschland, nur die Ausgaben in Höhe der tatsächlich angefallenen Kosten angesetzt werden können, erlauben andere Länder, etwa Österreich, die Philippinen oder Brasilien einen Abzug, der über die eigentlichen Kosten hinausgeht, z.B. 120% in Österreich (Dohmen 2007a; FiBS/DIE 2013; PPMI/FiBS 2012).

Auch bezogen auf Steueranreize gibt es Uneinigkeit im Hinblick auf die Effekte. Während eine Weltbankstudie (1997) die Effekte in Malaysia eher kritisch sieht, gehen Leuven/Oosterbeek (2004) teilweise von positiveren Effekten aus, allerdings bezogen auf Individuen. Eine steuerliche Regelung für Unternehmen, durch die die Weiterbildung „Älterer“ in den Niederlanden begünstigt werden sollte, hat demgegenüber nur zu Verschiebungen geführt, d.h. die Weiterbildung wurde lediglich zeitlich etwas nach hinten verschoben, sodass die Altersgrenze erreicht und die Steuervorteile realisiert werden konnten (Leuven/Oosterbeek 2004).

4.3.2. Gutscheine

Wie erwähnt, spielen Gutscheine in der Bildungsförderungsdiskussion der vergangenen 20 Jahre eine besondere Rolle. Folgt man der ökonomischen Denklogik, dann erscheinen sie fast wie ein Wundermittel der Finanzierung: Individuen entscheiden sich auf der Basis von Qualitätsinformationen für den besten Bildungsanbieter, der seinerseits den damit verbundenen Gutschein beim Geldgeber einlöst; seine Finanzierungssituation verbessert sich umso mehr, je mehr Schüler sich anmelden. Der somit initiierte qualitätsorientierte Wettbewerb führt quasi automatisch zu besserer Bildungsqualität.

In der bildungspolitischen Diskussion gibt es zwei sich fundamental gegenüber stehende Lager: diejenigen, die Gutscheine positiv bewerten und sie befürworten, und andere, die sie grundsätzlich kritisch sehen und ablehnen. In der Literatur lassen sich Belege für beide Positionen finden, allerdings muss man dabei konstatieren, dass auch die wissenschaftliche Diskussion zu einem erheblichen Teil durch die jeweilige normative

³⁵ Der Vollständigkeit halber sei darauf hingewiesen, dass auch die Angebotsfinanzierung von der Nachfrage abhängig sein kann, wenn z.B. Anbieter in Abhängigkeit von der Teilnehmerzahl oder für die Umsetzung eines bestimmten Bildungsangebots finanziert werden. Hierauf wird an dieser Stelle jedoch nicht weiter eingegangen.

Position geprägt wird.³⁶ Dies erschwert entsprechend die Einschätzung der tatsächlichen positiven oder negativen Wirkungen von Gutscheinen. Hinzu kommt, dass oft auch Informationen zu den Rahmenbedingungen erforderlich sind, um die Validität der Ergebnisse einschätzen zu können. Des Weiteren sprechen viele Hinweise dafür, dass gerade Details über die Richtung und Art der Effekte entscheiden können.

- Eine Zusammenfassung der vorliegenden Literatur, auf der Grundlage mehrerer früherer Studien,³⁷ führt zu folgendem Ergebnis:
- Es gibt bisher keinen eindeutigen Nachweis, dass Bildungsgutscheine zu Leistungssteigerungen i.S. besserer Bildungsqualität geführt haben; es gibt sowohl Studien, die bessere Ergebnisse als auch solche, die eher das Gegenteil nahelegen (siehe zusammenfassend etwa Dohmen 2010; Dohmen/Fuchs 2006). Darüber hinaus gibt es Meta-Studien, die darauf verweisen, dass keine (signifikanten) Veränderungen zu beobachten sind (z.B. Rouse/Barrow 2008).³⁸
- Im Hinblick auf die Entscheidungsrationalfität ist zu beobachten, dass bildungsnahe Schichten eher von

den mit Gutscheinen verbundenen Wahlmöglichkeiten Gebrauch machen, während bildungsferne Schichten tendenziell die nächstgelegene Schule besuchen. Nahezu alle Evaluationen zeigen, dass bildungsferne Gruppen unterproportional durch Gutscheine erreicht werden (PPMI/FiBS 2012; FiBS/DIE 2013), wenn diese freiwillig in Anspruch genommen werden können, oder aber bei automatisch zugeteilten Gutscheinen kaum von den Wahlmöglichkeiten Gebrauch machen (Wolter/Messer 2009; Messer/Wolter 2009). Im frühkindlichen und Schulbereich spielt insbesondere die Bildung der Mutter eine besondere Rolle für die Nutzung der Wahlmöglichkeiten.

- Der angestrebte qualitätsgetriebene Wettbewerb kommt in ländlichen Regionen nicht zustande, weil es entweder nur eine Schule gibt oder sich die Nachfrage auf mehrere Bildungsanbieter aufteilt, die dann aber u.U. beide finanzielle Probleme bekommen und ggf. schließen.
- Es lassen sich prozyklische Effekte beobachten, so wurden z.B. Bildungsgutscheine der Bundesagentur für Arbeit insbesondere in wirtschaftlich prosperierenden Regionen ausgegeben, während in den wirtschaftlich schwächeren Regionen Ostdeutschlands vergleichsweise wenige Gutscheine ausgegeben wurden (Dohmen 2005a).
- Die Kosten je Schülerin oder Schüler bzw. je Teilnehmerin oder Teilnehmer schwanken beträchtlich, sind von verschiedenen Faktoren abhängig (u.a. Dohmen 2005b, 2013a) und können somit weder neutral noch übergreifend festgelegt werden; die daraus resultierende Komplexität erhöht den Administrationsaufwand.
- Qualitäts- und Missbrauchskontrolle sind als ergänzende Bestandteile ebenso erforderlich wie Qualitätsinformationen und ggf. Beratung; diese Infrastrukturelemente erhöhen die Kosten eines entsprechenden Modells. Allerdings ist darauf

36 Vor diesem Hintergrund sei darauf hingewiesen, dass der Verfasser des vorliegenden Hintergrundpapiers die Diskussion über die Einführung von Bildungsgutscheinen in Deutschland maßgeblich mitprägt und deren Einführung lange Zeit befürwortet hat. Mittlerweile ist diese Befürwortung auf Grundlage der vorliegenden empirischen Evidenz einer Skepsis gewichen, die sich aus dem bisher fehlenden Nachweis entsprechender Qualitätsverbesserungen, der begrenzten bzw. unterschiedlichen Rationalität der Bildungsnachfrager sowie den erheblichen konzeptionellen Anforderungen daran speist. Davon unabhängig können Gutscheine aber je nach Zielsetzung(en) durchaus ein geeignetes Instrument der Nachfragefinanzierung sein, sofern sie exakt an die vorzufindenden Rahmenbedingungen angepasst werden.

37 Siehe zusammenfassend u.a. Dohmen/Cleuvers 2003a, 2003b; Dohmen 2005b, 2005c, 2007c, 2010, 2013a, die auch Auskunft über die jeweils hinzugezogene Literatur geben.

38 Während z.B. Wössmann zum Nachweis für die von ihm behaupteten positiven Effekte von Wettbewerb und der Existenz von freien Schulen bei staatlicher Finanzierung auf Schülerleistungen auf die Niederlande verweist, kommen u.a. Dijkgraaf/Gradus/de Jong (2012) zu einer deutlich kritischeren Einschätzung. Sie kommen in Teilen sogar zu dem Ergebnis, dass sich die Schülerleistungen durch Wettbewerb verschlechtern haben.



Auch die Pausen wurden produktiv genutzt.

hinzuweisen, dass Informationssuche und -nutzung selbst bildungsabhängig sind, worin wieder ein segregierender Aspekt liegt, der sich jedoch auch grundsätzlich kaum ausschalten lässt³⁹.

- Weitere potenzielle Kostentreiber sind Fahrtkosten (Levin 1998), um den Nachfragenden die Wahlmöglichkeit zwischen mehreren Einrichtungen zu geben, andernfalls droht die (theoretische) Möglichkeit eines qualitätsorientierten Wettbewerbs zumindest teilweise ins Leere zu laufen (s.o.).
- Einrichtungen haben einen Anreiz zum „Rosinenpicken“, um leistungsschwächere und sozial benachteiligte Nachfragende auszuschließen, wenn sie davon ausgehen, dass diese entweder ihre Attraktivität für bestimmte andere (und ggf. zahlungskräftige oder leistungsstärkere) Zielgruppen oder ihre tatsächliche Leistungsfähigkeit beeinträchtigen.

Die vorstehenden kritischen Ausführungen zu Gutscheinen sollen dabei vor allem die Komplexität des Themas und die damit verbundenen Anforderungen an die Umsetzung gerade in Entwicklungsländern verdeutlichen. D.h. es sind sowohl besondere Kompetenzen bei der Entwicklung und konkreten Konzeptionierung des Modells als auch bei seiner Umsetzung, Administration und Evaluation erforderlich, die sich an den praktischen Erfahrungen und weniger an theoretischen Überlegungen orientieren. In den meisten bisher implementierten Fällen, aber auch in der wissenschaftlichen Aufbereitung (z.B. in Evaluationen), zeigt sich ein

unzureichendes Verständnis für die Komplexität der Anforderungen.⁴⁰

Positiv ist hervorzuheben, dass Gutscheine besonders geeignet sind, bestimmte Zielgruppen zu adressieren, ein privatwirtschaftliches oder gemeinnütziges Bildungsangebot zu initiieren sowie die Bildungsanbieter zu einer stärkeren Berücksichtigung der Wünsche und Interessen der Nachfragenden zu „zwingen“. Will man dabei vermeiden, dass Einrichtungen schließen, sobald die Nachfrage ggf. auch nur geringfügig unter dem Kostendeckungsschwellenwert liegt, dann muss der Gutscheinwert einen Aufschlag gegenüber dem unmittelbaren und durchschnittlichen Kostendeckungsbetrag enthalten.⁴¹ Jede Festlegung des Nennwertes bedeutet explizit oder implizit eine Entscheidung über durchschnittliche Gruppengrößen bzw. erforderliche Mindestgrößen und damit (indirekt) auch über zentrale Qualitätsparameter.⁴²

³⁹ Eine u.U. eher theoretische Möglichkeit besteht in einem Kontrahierungszwang (Dohmen/Fuchs 2007). Ist die Nachfrage größer als das Angebot an Ausbildungsplätzen, sollte die Auswahl z.B. durch eine Lotterie erfolgen, durch die alle Bewerberinnen und Bewerber die gleiche Chance, unabhängig von ihren persönlichen Merkmalen, haben.

⁴⁰ Dies mag in Teilen auch der notwendigen Komplexitätsreduktion bei den Entscheidungsprozessen und/oder den begrenzten Mitteln für die Implementation entsprechender Modelle geschuldet sein. Es ist auch davon auszugehen, dass dies nicht nur für Gutscheine, sondern faktisch für (fast) alle anderen Steuerungsansätze gilt. Hinzukommt, dass interdisziplinäre Forschung zu Fragen der Bildungsökonomie und zur Steuerung des Bildungswesens kaum stattfindet und sich für (junge) Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler eine Orientierung am Mainstream anbietet, will man in der fachspezifischen Scientific Community akzeptiert werden.

⁴¹ Ein solcher Aufschlag verändert zunächst einmal nur den Schwellenwert im Hinblick auf die Zahl der Teilnehmenden; jedoch ermöglicht er einen Ausgleich zwischen Jahren der Unter- und (geringfügigen) Übernachfrage, indem entweder leichter Rücklagen gebildet oder die Rückzahlung von Krediten zur Finanzierung temporärer Verluste ermöglicht werden können.

⁴² Zwar verweist die Diskussion über den Zusammenhang von Klassengröße und Schülerleistungen darauf, dass (in Grenzen) unterschiedliche Gruppengrößen nicht automatisch zu Veränderungen der Schülerleistungen führen, allerdings ergeben sich daraus, ggf. in Verbindung mit den Wahlentscheidungen und den zugrunde liegenden Kriterien der Nachfragenden, dennoch relevante Parameter, da die Gruppengröße von Eltern bzw. Teilnehmenden durchaus als ein Entscheidungskriterium angesehen wird.



4.3.3. Ausbildungsdarlehen

Soweit ersichtlich sind Darlehen bisher noch eher wenig für die berufliche Bildung diskutiert bzw. genutzt worden, sondern vor allem für die Hochschulbildung. Dies dürfte – gerade bezogen auf Entwicklungsländer – auch mit der relativ unsicheren Rentabilität sowie der häufig kritisierten Qualität (schulischer) Berufsbildung zu tun haben. Zu den wenigen Beispielen in industrialisierten Ländern gehören das sog. *Meister-BAföG* nach dem *Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz (AFBG)* in Deutschland, das englische *Personal Career Development Loan (PCDL)* und das australische *VET-Fee Help*. In Großbritannien wurde die Weiterbildungsfinanzierung zum 1. August 2013 weitgehend auf Darlehen umgestellt (siehe hierzu ausführlicher FiBS/DIE 2013).

Es werden zwei grundlegende Konzepte diskutiert: klassische Annuitätendarlehen mit feststehenden monatlichen Rückzahlungsraten und die einkommensabhängig zurückgezahlten Kredite (*income-contingent loans*).⁴³ Der Vorteil Letzterer wird insbesondere darin gesehen, dass sie sich aufgrund der strikt einkommensabhängigen Rückzahlung flexibel an die finanzielle Situation anpassen und ein Überschuldungsrisiko vermeiden. Somit umgehen sie das Problem der Risiko- oder Schuldenaversion. Insbesondere bezogen auf das australische *Higher Education Contribution Scheme (HECS)* wurde argumentiert, dass seine Einführung nicht dazu geführt habe, dass Studierende aus einkommensschwachen Familien vom Studium abgehalten würden (siehe hierzu insbesondere Chapman 2005,

2006; Johnstone 2006). Allerdings lässt sich auch nicht sicher bestimmen, ob sich der Anteil dieser Studierendengruppe nicht ohne die Einführung des Darlehensmodells noch stärker erhöht hätte (Oosterbeek/Patrinós 2008).

Mit Blick auf die Entwicklungsländer ist hingegen darauf hinzuweisen, dass die Umsetzung einkommensabhängiger Darlehen vergleichsweise hohe Anforderungen an die Administration stellt, die nicht immer erfüllt werden können. Während dieses Modell aus eben diesem Grund in Äthiopien nicht umgesetzt wurde, scheint es in Namibia relativ gut zu funktionieren (Dohmen 2012a, 2012c).

Ein zentrales Problem von Bildungskrediten sind Ausfallraten, die bei Annuitätendarlehen in Europa zwischen 1% in den Niederlanden und 10% in Schweden sowie in der englischen Region Kent (Cedefop 2012a) und in Entwicklungsländern teilweise bei über 80% liegen (Albrecht/Ziderman 1991; Shen/Zidermann 2008).

Shen und Ziderman (2008) halten aufgrund dieser Zahlungsausfälle fest, dass Kapitalfonds nicht ohne staatliche Zuschüsse als Finanzierungsgrundlage dienen können: Die Verluste aufgrund der fehlenden Tilgungen müssen durch staatliche Subventionen ausgeglichen werden. Durch fehlende Tilgung entstehende Defizite können in fast allen Untersuchungsbeispielen gezeigt werden. Diese sind jedoch noch größer, wenn das Bildungssystem expandiert, wie es in Entwicklungsländern verstärkt der Fall ist.

Soweit das Problem der Risiko- bzw. Schuldenaversion bei einkommensschwachen Schichten (Caetano/Patrinós/Palacios 2011) in Entwicklungsländern von Relevanz ist, sollten diese Gruppen durch spezifische Zuschüsse unterstützt werden.

⁴³ Das intellektuell und konzeptionell überzeugende Konzept von Human Capital Contracts wird an dieser Stelle nicht weiter verfolgt, da es eine transparente und valide Einkommensbestimmung erfordert, die in den meisten Entwicklungsländern fraglich ist. Der Verfasser dieser Studie hat ein vergleichbares Konzept für Deutschland vorgeschlagen (siehe etwa Dohmen 2003a).

4.4. Zusammenfassung

Die vorangegangenen Abschnitte enthielten einen stark gerafften Überblick über wesentliche Instrumente nachfrageorientierter Berufsbildungsfinanzierung. Dabei wurde deutlich, dass alle Instrumente spezifische Stärken und Schwächen haben, die in der folgenden Übersicht noch einmal zusammenfassend dargestellt werden:

Finanzierungs-instrument	Stärken	Schwächen
100% staatliche Zuschüsse	<p>Einfache und zielgruppengenaue Ausgestaltung möglich</p> <p>Erfordern keine Ko-Finanzierung (von unterrepräsentierten Gruppen)</p> <p>Finanzierung bzw. mangelnde Liquidität stellt keine Barriere (für einkommensschwache Gruppen) dar</p>	<p>Große Mitnahmeeffekte, wenn unzureichend zielgruppengenaue ausgestaltet</p> <p>Hoher Administrationsaufwand (wenn zielgruppenspezifisch ausgerichtet)</p> <p>Antragsverfahren ist oft kompliziert</p> <p>Erfordert (meist) aktive Antragstellung von Individuen, was eine zusätzliche Barriere sein kann</p>
Bildungsgutscheine	<p>Einfache und zielgruppengenaue Ausgestaltung möglich</p> <p>Können flexibel an unterschiedliche Rahmenbedingungen angepasst werden</p> <p>Nachfrage kann generiert und eine Angebots- bzw. Marktentwicklung vorangetrieben werden</p>	<p>Unterrepräsentierte Gruppen nutzen dieses Instrument i.d.R. unterdurchschnittlich</p> <p>(Ggf. erforderliche) Ko-Finanzierung kann Teilnahme von unterrepräsentierten bzw. einkommensschwachen Gruppen verhindern</p> <p>Große Mitnahmeeffekte, sofern nicht auf unterrepräsentierte Gruppen ausgerichtet</p> <p>Hoher Verwaltungsaufwand (wenn zielgruppenspezifisch)</p> <p>Antragsverfahren ist häufig kompliziert</p> <p>Erfordert (meist) aktive Antragstellung von Individuen, was eine zusätzliche Barriere sein kann</p> <p>Angebot ist meist sehr/zu gering in Regionen mit geringer Bevölkerungsdichte oder für kleine Zielgruppen (mit besonderen Anforderungen), Angebote können dann oft nicht kostendeckend betrieben werden, sofern es keine Kompensationsmechanismen gibt</p> <p>Stellt hohe Anforderungen an staatliche Steuerung und Administration</p> <p>Hohes Risiko von Missbrauch, Betrug und unzureichender Qualität</p>

Steueranreize	<p>Ermöglichen Kostenteilung bei teuren Programmen</p> <p>Geringer Administrationsaufwand</p> <p>Ermöglichen auch die Ko-Finanzierung anderer Kosten, z.B. Reise-/Übernachungskosten, Lehrmaterialien etc.</p>	<p>Erfordert ein funktionierendes Steuersystem</p> <p>Vorfinanzierung erforderlich, Liquiditätsproblem wird nicht adressiert</p> <p>Steuererstattung bzw. Kostenminderung steigt mit dem Einkommen an</p> <p>Kein bzw. sehr geringer Anreiz für einkommensschwache Gruppen</p> <p>In vielen Entwicklungsländern gibt es kein funktionsfähiges Steuersystem</p>
Kredite	<p>Ermöglichen die Vorfinanzierung teurer Berufsbildungsprogramme</p> <p>Ggf. können auch Lebenshaltungskosten finanziert werden</p>	<p>Risiko- bzw. schuldenaverse Gruppe nehmen kein/kaum Darlehen auf</p> <p>Adverse Selektion bei rein marktlichen Lösungen</p> <p>Administrationskosten sind häufig hoch, insbesondere bei kleinen Nachfragegruppen, woraus hohe Zinsaufschläge resultieren</p> <p>Staatlicher Zuschuss nicht sichtbar, da dieser in geringeren Zinsen resultiert</p> <p>Kreditzins ist höher als Zinssatz für Ersparnisse, woraus ein Nachteil für Kreditnehmer gegenüber Personen (meist aus einkommensschwächeren Gruppen) resultiert, die ihre Berufsbildung aus Ersparnissen bzw. dem laufenden Einkommen finanzieren können, d.h. die Nachfrage ist tendenziell niedriger</p> <p>Bei (hohen) Zinssubventionen kann es zu Mitnahmeeffekten bei Personen kommen, die auf Zinsarbitrage aus sind.</p>
Berufsbildungsfonds	<p>Ausgleich zwischen ausbildenden und nicht-ausbildenden Betrieben</p> <p>Ermöglichen Bildungsinvestitionen in Branchen mit hoher Personalfuktuation (z.B. aufgrund starker Projektabhängigkeit)</p>	<p>KMU nehmen Finanzierungsmöglichkeiten selten wahr</p> <p>Häufig hohe Verwaltungskosten</p> <p>Beitrag zur Erhöhung des Ausbildungsangebots unklar</p>

Tabelle 2: Stärken und Schwächen nachfrageorientierter Finanzierungsinstrumente

Trotz der in der vorstehenden Übersicht aufgeführten und zu beobachtenden Schwächen kommen Darlehen, Fonds und Gutscheine als nachfrageorientierte Instrumente zur Finanzierung der Berufsbildung in Entwicklungsländern in Betracht. Sie ermöglichen die Stärkung der Nachfrage von Individuen wie Arbeitgebern sowie die Entwicklung eines qualitativ hochwertigeren Bildungsangebots in den Betrieben und bei Bildungsan-

bietern und somit eine Steuerung der Berufsbildung. Es sollte allerdings auch deutlich geworden sein, dass die Umsetzung differenzierte und en détail durchdachte Konzepte erfordert, die die spezifischen Rahmenbedingungen und Zielsetzungen berücksichtigen.

5. Schlussfolgerungen

Die vorstehenden Ausführungen haben die zentralen Aspekte der nachfrageorientierten Finanzierung nicht-staatlicher Bildungsanbieter überblicksartig dargestellt: Kernaspekte der Handlungslogiken von Bildungsanbietern und -nachfragern, wesentliche Aspekte der Steuerung von Berufsbildungssystemen sowie die Vor- und Nachteile unterschiedlicher privater und/oder öffentlicher Finanzierungsinstrumente. Dabei ist nachdrücklich darauf hinzuweisen, dass die eventuell als sehr kritisch wahrgenommene Herangehensweise an die einzelnen Finanzierungsinstrumente nicht deren grundsätzliche Eignung für eine nachfrageorientierte Finanzierung von Bildungsanbietern infrage stellen, sondern der Komplexität der einzelnen Instrumente Rechnung tragen soll, was in der wissenschaftlichen wie auch nicht-wissenschaftlichen Diskussion ansonsten gerne übersehen wird. Aus meiner Sicht ist eine solch oft recht oberflächliche Behandlung jedoch nicht zielführend, sondern schadet der praktischen Umsetzung meist eher, da zentrale Aspekte ihrer Wirkungsweise – seien es intendierte oder nicht intendierte Effekte – nicht hinreichend berücksichtigt werden. Da die politische, öffentliche wie wissenschaftliche Diskussion über eine Nachfrageorientierung stark normativ geprägt ist, wird das Misslingen schnell als grundlegender Kritikpunkt und Beweis für die generelle Ungeeignetheit eines Instruments genutzt, was einer zielführenden und umsetzungsorientierten Diskussion wenig dienlich ist.

Im Hinblick auf die Umsetzung ist ferner zu beachten, dass den jeweiligen Rahmenbedingungen eine wichtige, wenn nicht gar die zentrale Rolle bei der Einführung oder Anpassung von Finanzierungsinstrumenten darstellen. Ein Instrument, das in einer urbanen Gegend mit vielen Unternehmen und/oder Bildungseinrichtungen sehr gut funktioniert, ist nicht zwingend auch in ländlichen Regionen mit (ohnehin) begrenzter Nachfrage geeignet. Auch sind Kostenstrukturen und Durchschnittskosten stark von ausbildungsspezifischen Erfordernissen und (partiellen) „Economies of scale“

abhängig: Einerseits haben größere Bildungseinrichtungen grundsätzliche Größenvorteile, weil sich die Verwaltungsstrukturen auf größere Einheiten verteilen, andererseits haben konkrete Ausbildungsangebote in gewissen Grenzen – und nicht grundsätzlich – „Economies of scale“. Die Entwicklung eines Ausbildungsangebots ist unter Umständen sehr kostenintensiv, kann anschließend aber für eine große Zahl von gleichförmigen Angeboten genutzt werden. Ausbildungsklassen oder -gruppen benötigen grundsätzlich eine Lehrkraft und einen Unterrichtsraum, deren durchschnittliche Kosten sich dann aber mit jedem Teilnehmenden verringern, bis die Gruppe geteilt werden muss, wodurch sich die Kosten unmittelbar verdoppeln. Diese Artensprungfixer Kosten beeinflussen das Bildungsangebot in erheblichem Maße und werden in der (ökonomischen und politischen) Diskussion häufig vernachlässigt. Erst wenn nach der Teilung eine Gruppengröße erreicht ist, deren Durchschnittskosten dem Nennwert, z.B. von Gutscheinen entsprechen, kann der Bildungsanbieter wieder kostendeckend operieren. Dies führt zugleich dazu, dass das Bildungsangebot weit weniger flexibel ist als gerne angenommen.

Die vorstehenden Ausführungen in dieser Zusammenfassung, aber auch in den vorhergehenden Abschnitten, die im Wesentlichen auf Studien anderer (allgemein bildender) Bildungsbereiche aufbauen, verweisen darauf, dass eine differenziertere Anwendung auf den Berufsbildungsbereich noch aussteht, wobei der heterogeneren und komplexeren Natur der Berufsbildung Rechnung zu tragen ist. D.h. die vorliegenden Erfahrungen mit unterschiedlichen Finanzierungsinstrumenten, insbesondere in Entwicklungsländern, sollten noch stärker zusammengetragen und evaluiert werden, wobei die größte Herausforderung in der Herausarbeitung zentraler Erfolgs- bzw. Misserfolgskriterien liegt. Hierbei sollten insbesondere auch die unterschiedlichen Ausgestaltungsparameter berücksichtigt werden, die bisher nahezu unberücksichtigt geblieben sind, obwohl anzunehmen ist, dass sie von erheblicher Bedeutung für Erfolg bzw. Misserfolg sind.



Dr. Ralf Meier, sequa und Sonja Andjelkovic, sequa

Im Hinblick auf eine (konkrete) Implementierung sind zudem die jeweils zu erwartenden Effekte vor dem Hintergrund der spezifischen Rahmenbedingungen des Entwicklungslandes bzw. des Einsatzortes zu berücksichtigen. Als ein Beispiel sei auf einkommensabhängige Studiendarlehen verwiesen, die – wie oben erwähnt – in Äthiopien (und vielen anderen) schwach entwickelten Ländern aufgrund fehlender administrativer Rahmenbedingungen nicht eingeführt wurden, während das Instrument in Namibia erfolgreich zu sein scheint (Dohmen 2012a, 2012c). Dies gilt grundsätzlich für die meisten der hier diskutierten Finanzierungsinstrumente. Soweit ersichtlich ist auch die Evaluation von Instrumenten zu Vorfinanzierung von investiven Kosten unterentwickelt.

Davon unabhängig adressiert das vorliegende Papier – auftragsgemäß – eine unseres Erachtens sehr zentrale Frage nicht: die Frage nach der möglichen Herkunft weiterer Mittel für einen qualitativen wie quantitativen Ausbau des (Berufs-)Bildungssystems. Geht man davon aus, dass die bisher diskutierten Vorschläge (siehe hier überblicksartig Dohmen 2012b und die dort zitierte Literatur) zwar in der Lage sind, einen Teil der erforderlichen Finanzierungsbeträge zu generieren, allerdings erhebliche Lücken zum insgesamt bestehenden Finanzierungsbedarf bleiben, so könnte dies ein interessanter Aspekt für die deutsche EZ, und insbesondere die deutsche FZ, sein.

Bibliographie

- Albrecht, Douglas, Adrian Ziderman (1991), *Deferred Cost Recovery for Higher Education. Student Loan Programs in Developing Countries*, World Bank Discussion Paper 137, Washington D.C.
- Barr, Nicholas (1998), *The Economics of the Welfare State*, 3rd edition, Oxford University Press, Oxford.
- Caetano, Gregorio, Harry A. Patrinos, Miguel Palacios (2011), *Measuring Aversion to Debt: an Experiment among Student Loan Candidates*, World Bank Working Paper.
- Cedefop (2012a), *Loans for Vocational Education and Training in Europe*, Research paper No. 20, Luxembourg.
- Cedefop (2012b), *Payback Clauses in Europe*, Publications Office of the European Union, forthcoming.
- Chapman, Bruce (2005), *Income Contingent Loans for Higher Education: International Reforms*, The Australian National University Centre for Economic Policy Research, Discussion Paper No. 491, Canberra.
- Chapman, Bruce (2006), *Income Contingent Loans for Higher Education: International Reforms*, in: Eric A. Hanushek, Finis Welch (2006), *Handbook of the Economics of Education*, Vol. 2, Amsterdam u.a.

Cunha, Flavio, James. J. Heckman, Lance Lochner, Dimitriy V. Masterov (2006), Interpreting the Evidence of Life Cycle Skill Formation, in: Eric Hanushek, Finis Welch (eds.), Handbook of the Economics of Education, Volume 1, pp. 697-812, Amsterdam et al.

Dijkgraaf, Elbert, Raymond H.J.M. Gradus and J. Mathijs de Jong (2012), Competition and Educational Quality: Evidence from the Netherlands, *Empirica*, (download available: DOI 10.1007/s10663-012-9195-6) (letzter Zugriff: 17.9.2013).

Dohmen, Dieter (2003a), Eckpunkte eines StudienCredit-Modells zur Finanzierung der Hochschulen in Baden-Württemberg, *FiBS-Forum* Nr. 18 (www.fibs.eu).

Dohmen, Dieter (2003b), Nachfrageorientierte Finanzierung von Kompetenzentwicklungsprozessen, in: *Jahrbuch Kompetenzentwicklung 2003*, Münster.

Dohmen, Dieter (2005a), Ökonomisierung und Angebotsentwicklung in der öffentlichen Weiterbildung, Studie im Auftrag des Deutschen Instituts für Erwachsenenbildung, *FiBS-Forum* Nr. 26, Köln (URL: <http://www.fibs.eu>).

Dohmen, Dieter (2005b), Per-Capita Financing in Basic Education in Tajikistan, *FiBS-Forum* Nr. 25, Köln (URL: <http://www.fibs.eu>).

Dohmen, Dieter (2005c), Theorie und Empirie von Bildungsgutscheinen: Was können wir für die deutsche Diskussion lernen?, *FiBS-Forum* Nr. 27, Berlin (www.fibs.eu).

Dohmen, Dieter (2007a), Economics of Vocational Education and Training: Introduction and Overview, Kurzstudie im Auftrag der GTZ, Berlin (mimeo).

Dohmen, Dieter (2007b), Aktuelle Trends in der nachfrageorientierten Finanzierung von Weiterbildung in Europa – Eine Synopse, *FiBS-Forum* Nr. 40, Berlin (URL: www.fibs.eu).



Von links: Dr. Nicole Rudner, Christian Kampen, Dr. Wolfgang Weth, KfW

Dohmen, Dieter (2007c), Empirische Erfahrungen mit Bildungsgutscheinen: Was können wir für die deutsche Diskussion lernen?, *FiBS-Forum* in: *Recht der Jugend und des Bildungswesen (RdJB)*, 55. Jahrgang, S. 37-63.

Dohmen, Dieter (2009), Review of Individual Learning Accounts across Europe, in: Cedefop (ed.), *Individual Learning Accounts*, Panorama Series, 163, Luxembourg.

Dohmen, Dieter (2010), Bildungsgutscheine zwischen Theorie und Praxis, in: Heiner Barz (ed.), *Handbuch Bildungsfinanzierung*, Wiesbaden.

Dohmen, Dieter (2012a), Durchführung einer Studie zur Bildungsfinanzierung im Rahmen des Sektorvorhabens „Sektorberatung Bildung“, Teilstudie 1: Instrumente und innovative Bildungsfinanzierung – Erfahrungen und Analyse, Endbericht, Berlin (unveröff.).

Dohmen, Dieter (2012b), Durchführung einer Studie zur Bildungsfinanzierung im Rahmen des Sektorvorhabens „Sektorberatung Bildung“, Teilstudie 2: Rechtlicher Rahmen, Nutzeninzidenz und Möglichkeiten zukünftiger Ansätze, Endbericht, Berlin (unveröff.).

Dohmen, Dieter (2012c), Adult Education Financing Mechanisms in Different Socio-economic Backgrounds, Background Paper für den Second Global Report on Adult Learning and Education (GRALE), Berlin (unveröff.).

- Dohmen, Dieter (2013), The Risk of Per-capita-Financing in Higher Education. The Case of Azerbaijan, Study on Behalf of the Azerbaijan Minister of Finance, FiBS-Forum Nr. 50, Köln (URL: <http://www.fibs.eu>) (i.E.).
- Dohmen, Dieter (2013b): Finanzierung beruflicher Weiterbildung in Deutschland, Report – Zeitschrift für Weiterbildung, 36. Jg, Heft 3/2013, S. 61-84 (i.V.)
- Dohmen, Dieter, Birgitt A. Clevers (Hrsg.) (2003a), Nachfrageorientierte Bildungsfinanzierung – Neue Trends für Kindertagesstätte, Schule und Hochschule, Schriften zur Bildungs- und Sozialökonomie, Band 1, Bielefeld.
- Dohmen, Dieter, Birgitt A. Clevers (Hrsg.) (2003b), Finanzierung von Weiterbildung und lebenslangem Lernen, Schriften zur Bildungs- und Sozialökonomie, Band 2, Bielefeld.
- Dohmen, Dieter, Rocio Ramirez-Rodriguez (2010), Aktuelle Trends der nachfrageorientierten Weiterbildungsfinanzierung in Europa, Gutachten im Auftrag des Deutschen Instituts für Erwachsenenbildung, Berlin.
- Dohmen, Dieter, Dieter Timmermann (2010), Financing Adult Learning in Times of Crises. Background report for the workshop, Brussels 18-19.10.2010.
- Dougherty, Christopher, Jee-Peng Tan (1997), Financing Training: Issues and Options, in: International Journal of Manpower, (1997), Vol. 18, No.1/2, pp. 29-62, MCB University Press.
- FiBS/DIE (2013): Financing the Adult Learning Sector. Studie im Auftrag der Europäischen Kommission/DG Education and Culture, Endbericht (unveröff.) (i.E.)
- Gill, Indermit S., Fred Fluitman, and Amit Dar (ed.) (2000), Vocational Education & Training Reform: Matching Skills to Markets and Budgets, Oxford University Press, Oxford.
- Heckman, James J., (2013), Auf die Familie kommt es an, in: DIE ZEIT, 20.6.2013 Nr. 26 (URL: <http://www.zeit.de/2013/26/fruehfoerderung-james-heckman/komplettansicht>).
- Johanson, Richard (2009), A Review of National Training Funds, World Bank, SP Discussion Paper No. 0922, Washington.
- Johnstone, Bruce D. (2006), Financing Higher Education: Cost-sharing in International Perspective, Boston College Center for International Higher Education and Sense Publishers, Boston and Rotterdam.
- Leuven, Edwin, Hessel Oosterbeek (2004), Evaluating the Effect of Tax Deductions on Training, in: Journal of Labour Economics, Vol. 22, No. 2, pp. 461-488.
- Leuven, E. and Oosterbeek, H. (2007). The Responsiveness of Training Participation to Tax Deductibility. Unpublished working paper.
- Levin, Henry M., (1998), Educational Vouchers: Effectiveness, Choice, and Costs, Journal of Policy Analysis and Management, Vol. 17 No. 3, pp. 373-391.
- Mühlemann, Samuel, Juerg Schweniger, Rainer Winkelmann, Stefan C. Wolter (2005), A Structural Model of Demand for Apprentices, CESifo Working Paper No. 1417 (www.cesifo.de).
- Mühlemann, Samuel, Stefan C. Wolter, Marc Fuhrer, Adrian Wüst (2007), Lehrlingsausbildung – ökonomisch betrachtet. Ergebnisse der zweiten Kosten-Nutzen-Studie, Zürich.
- PPMI/FiBS (2012), Financing Training. Endbericht einer Studie im Auftrag von Cedefop, Vilnius/Berlin (unveröff.).
- Schönfeld, Gudrun, Felix Wenzelmann, Regina Dionisius, Harald Pfeifer, Günter Walden (2010), Kosten und Nutzen der dualen Ausbildung aus Sicht der Betriebe.

Ergebnisse der vierten BIBB-Kosten-Nutzen-Erhebung, Bielefeld.

Shen, H., A. Ziderman (2008), Student Loans Repayment and Recovery: International Comparisons. Higher Education, 2008, Vol. 57, No 3, p. 315-333.

Schweri, J., S. Mühlemann, Y. Pescio, B. Walther, S. Wolter, L. Zürcher (2003), Kosten und Nutzen der Lehrlingsausbildung aus der Sicht Schweizer Betriebe, Zürich.

Tan, Hong W., Indermit S. Gill (2000), Malaysia, in: Indermit S. Gill, Fred Fluitman, and Amit Dar (ed.), Vocational Education & Training Reform: Matching Skills to Markets and Budgets, Oxford University Press, Oxford.

The World Bank (1991), Vocational and Technical Education and Training. A World Bank Policy Paper, Washington D.C.

The World Bank (1997), Malaysia: Enterprise Training, Technology, and Productivity, Washington, D.C.

Wößmann, Ludger (2013), Wer vier Jahre studiert, verdient 40 Prozent mehr, in: Süddeutsche Zeitung, 24. Mai 2013, S. 24 (URL: http://www.cesifo-group.de/de/ifoHome/policy/Staff-Comments-in-the-Media/Interviews-in-print-media/Archive/Interviews_2013/medienecho_ifointerview-sz-24-05-2013.html).

Wolter, Stefan C., Samuel Mühlemann, Jürg Schweri (2003), Why Some Firms Train Apprentices and Many Others Do Not, IZA-Discussion Paper Series No. 916 (www.iza.org/publications/dps), Bonn.

Wolter, Stefan C., Paul Ryan (2011), Apprenticeships, in: Eric A. Hanushek, in: Eric A. Hanushek, Stephen Machin, Ludger Woessmann, Handbook of the Economics of Education, Vol. 3, Amsterdam u.a., S. 521-576.



Finanzierung von privater beruflicher Bildung

Autor: Dr. Barbara Drexler, Associate Dean, Frankfurt School of Finance & Management gGmbH

These 1

Bildung ist ein „*reputational good*“ – oder vereinfacht gesagt ein aussagekräftiges Statussymbol. In den meisten Schwellen- und Entwicklungsländern ist der Staat nicht in der Lage, berufliche Bildung als hochwertiges Statussymbol zu positionieren.

Drei Alltagssituationen: Heute Morgen beim Bäcker um die Ecke hängt stolz gerahmt der Meisterbrief. Damit wird signalisiert: Hier versteht man das Handwerk und bekommt Qualität für sein Geld. Heute Vormittag bei der Registrierung für diese Konferenz: Das Visitenkartenspiel – anhand der aufgeführten Kürzel CFA, Dr., MSc, Dipl. Ing wird sofort verdeutlicht, mit wem man es zu tun hat. Im Meeting: An den Bürowänden finden sich – insbesondere in angelsächsischen Staaten – trophäenhaft drapiert Abschlussurkunden – je reputierter die Universität desto besser.

In Entwicklungs- und Schwellenländern sind Statussymbole mindestens genauso wichtig wie hierzulande: Aufmerksame Beobachter in Subsahara Afrika haben bestimmt schon miterlebt, dass Slumbewohner Kreditkarten als Halskette verwenden, Preisschilder bleiben am guten Anzug befestigt um zu demonstrieren, dass man den Anzug gekauft und nicht geschenkt bekom-

men hat, erstaunlich viele Smartphones sind zu sichten und bei Hochzeiten muss aufgetischt werden wie bei Krösus – und Zertifikate, Diplome, Photos von *Graduation Ceremonies* werden stolz in der Nachbarschaft herumgezeigt.

Ziel einer nachhaltigen Förderung von beruflicher Bildung – die mit vielen ökonomischen und sozialen Vorteilen einhergeht – sollte es sein, aus einer abgeschlossenen Ausbildung ein Statussymbol zu machen. In Ländern, in denen berufliche Bildung nicht traditionell mit hoher Reputation einhergeht, muss der Status der Ausbildung mit indirekten Werten verknüpft werden: wie sind die Verdienstmöglichkeiten nach Abschluss, ist es schwierig für die Ausbildung angenommen zu werden, ist die Ausbildungsstätte ein schöner Ort, wird eine Fähigkeit erlernt, die man zu Hause vorführen kann – und wurde in die Ausbildung monetär investiert.

In den allermeisten Schwellen – und Entwicklungsländern fehlt dem Staat das Geld, um Berufsschulen qualitativ hochwertig auszustatten, Lehrer/innen zu bezahlen und sich um das *Placement* der Absolvent/innen zu kümmern. Das Angebot staatlicher Berufsschulen ist in der Folge oft mangelhaft und aus Sicht der Azubis unattraktiv.

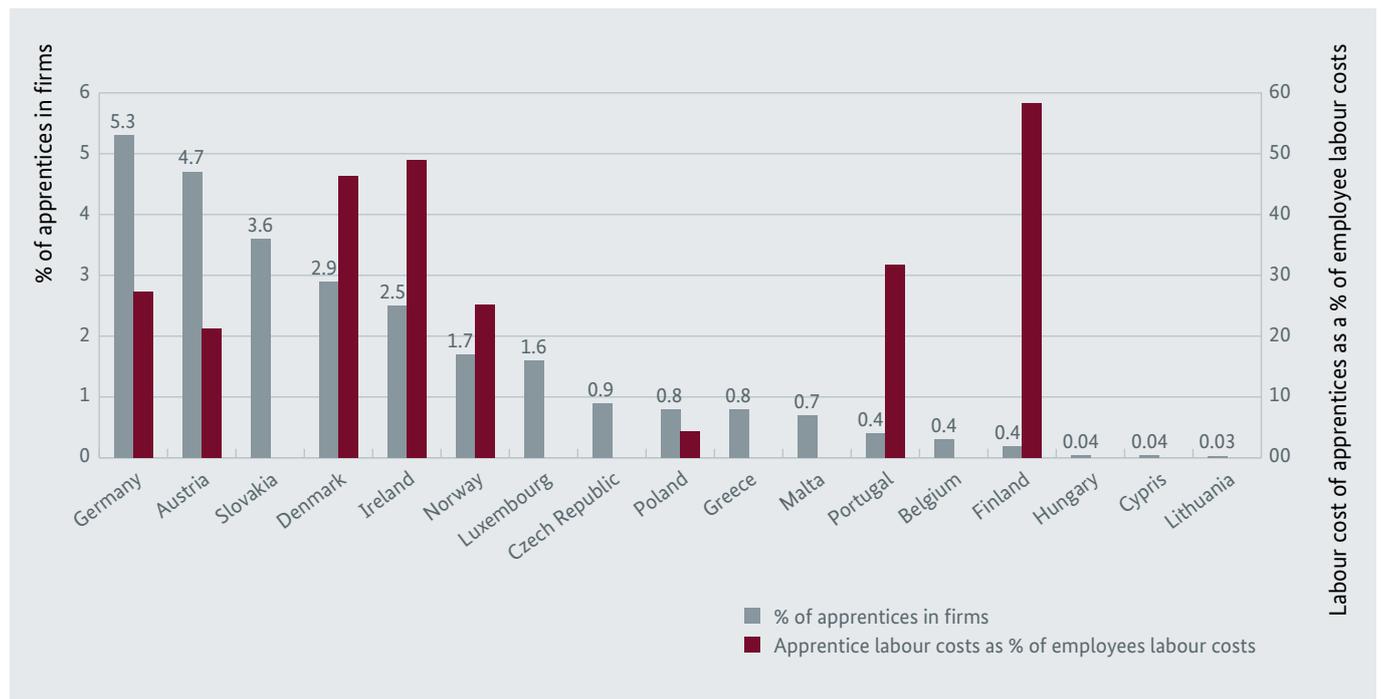
These 2

Private Betriebe aus dem verarbeitenden Gewerbe oder den Dienstleistungen haben wenig Anreiz sich finanziell am dualen System der beruflichen Bildung zu beteiligen.

Für Betriebe aus den meisten Schwellen- und Entwicklungsländern sind die Kosten, sich in beruflicher Bildung zu engagieren, relativ gesehen sehr viel höher als in Deutschland und die erwarteten Vorteile leider auch geringer. In Deutschland sind Ausbildungsbetriebe seit Jahrhunderten in ein fein ziseliertes, erprobtes *Cost-Sharing* Gefüge eingebunden. Hall und Sokice sprechen von einem so genannten „*Coordinated Market*

Economy Equilibrium“, durch das sichergestellt wird, dass der Ausbildungsbetrieb in Deutschland sehr geringe Transaktionskosten schultert und einem sehr geringen Risiko ausgesetzt ist (Hall, P. and Soskice, D.; 2001; *Varieties of Capitalism*, Oxford University Press).

- In Deutschland sind für die Erarbeitung eines Curriculums, welches zwar die Bedürfnisse der Arbeitgeber reflektiert, aber nicht nur firmenspezifisches Wissen, sondern besonders industriespezifisches Wissen vermittelt, der Arbeitgeberverband, die IHK, die Gewerkschaften und das jeweilige Bundesland verantwortlich. Der Betrieb selbst gestaltet den Praxisanteil, muss sich aber nicht detailliert mit der Entwicklung des Curriculums auseinandersetzen. Dennoch kann sich der Betrieb sicher sein, dass die Azubis in der Schule alles lernen werden, was in der Branche wichtig ist, wenn auch nicht die genauen Abläufe im Betrieb selbst im Vordergrund stehen. Dies trägt zu Innovation im Betrieb bei und spart Transaktionskosten.
- Der Ausbildungsbetrieb trägt zwar die Kosten für das Gehalt der Azubis, aber beteiligt sich – außer in Ausnahmefällen – nicht an den schulischen Kosten.
- Vielleicht am wichtigsten ist die in Deutschland in vielen Sektoren bestehende Tarifbindung. Frischgebackene Azubis werden in Betrieb x nicht sehr viel mehr verdienen als in seinem oder ihrem Ausbildungsbetrieb. Der ausgelernte Azubi hat also wenig Anreiz, zur Konkurrenz zu wechseln. Aus Sicht des Betriebs bedeutet ein geringes Abwerbungsrisiko eine höhere Investitionsrendite in die Ausbildung zukünftiger Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. In vielen Schwellen- und Entwicklungsländern hingegen werden qualifizierte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nur allzu oft für ein nur minimal höheres Entgelt von der Konkurrenz abgeworben. Der Ausbildungsbetrieb kann seine Investition nicht amortisieren und läuft zudem Gefahr, dass die Azubis betriebliche vertrauliche Daten an die Konkurrenz weitergeben.



Quelle: CEDEFOP 2010

Diese „*insitutional embeddedness*“ der deutschen Ausbildungsbetriebe, von denen Hall und Soskice sprechen, spiegelt sich empirisch im europäischen Vergleich. Dieser bemisst, dass in Deutschland im EU-Vergleich sowohl der Anteil von Azubis am Stammpersonal überproportional hoch und die Kosten gleichzeitig sehr gering sind.

These 3

Private Trainingsanbieter sind am besten geeignet, hochwertige duale Ausbildung bereitzustellen.

Um ökonomisch erfolgreich zu sein, müssen private Trainingsanbieter sicherstellen, dass ihre Kurse für junge Leute attraktiv sind. Attraktiv sind Ausbildungen, welche als Statussymbol gelten: Ausbildungen also die Voraussetzung für gut bezahlte Tätigkeiten sind die, die in sauberen Räumen stattfinden, bei denen die Lehrerinnen und Lehrer einigermassen regelmäßig erscheinen und bei denen der Trainingsanbieter im Anschluss an die Ausbildung Jobs vermittelt. Die Bereitstellung dieser Dienstleistungen finanzieren private Trainingsanbieter typischerweise aus Studiengebühren. Diese betragen – zum Beispiel in Kenia- im Schnitt 300 USD p.a. (Quelle: Kenya Ministry of Education). Private Trainingsanbieter, deren Geschäftsmodell darauf basiert, Azubis für sich zu begeistern und deren Studienge-

bühren als Geschäftsgrundlage benötigen, haben einen sehr viel höheren Anreiz attraktiv zu bleiben und die Absolventinnen und Absolventen in der Wirtschaft unterzubringen als staatliche, deren Besoldung und Finanzierung sehr oft weniger eng mit der Nachfrage verknüpft ist.

Bei einem aussagekräftigen, Weltbankfinanzierten Experiment in Kenia erhielten angehende Azubis Gutscheine, die sie entweder für öffentliche oder private Trainingsanbieter nutzen konnten. Die Abbruchquote derjenigen, die einen Gutschein für eine öffentliche Ausbildung erhielten, überstieg die Abbruchquote der „privaten“ um mehr als das Dreifache. Auch die so genannte „*placement ratio*“, also die Platzierung der Absolventinnen und Absolventen am Arbeitsmarkt war bei den privaten vielfach höher, da diese deutlich bemühter waren die Azubis unterzubringen⁴⁴. Findet die Absolventin bzw. der Absolvent schnell Arbeit, spricht sich dies herum und neue Azubis werden angelockt – dies ist gut für das Geschäft.

Ähnliche Experimente in Kolumbien kommen ebenfalls zu dem Ergebnis, dass die Motivation der an privaten Trainingsinstitutionen eingeschriebenen

⁴⁴ World Bank Report 2011: Breaking Gender Barriers – Vocational training vouchers and Kenyan Youth

Azubis deutlich höher ist als der staatlichen. Die privat eingeschriebenen Azubis kommen regelmäßiger zum Unterricht und brechen weniger oft die Ausbildung ab als Azubis, die bei staatlichen Trainingsinstitutionen eingeschrieben sind. Die privaten Trainingsinstitutionen haben auch sehr viel mehr Bewerberinnen und Bewerber als die staatlichen⁴⁵ – was wiederum deutlich mehr private Gründungen hervorbringt als staatliche – in Kenia alleine wurden zwischen 2004 bis 2007 etwa 16 % Wachstum bei privaten Trainingsanbietern vermeldet, bei staatlichen waren es lediglich etwa 6 %⁴⁶.

Negativ zu vermerken bleibt, dass viele private Trainingsanbieter sehr spezialisiert arbeiten. Sie kooperieren sehr eng mit bestimmten Arbeitgebern und entwerfen gemeinsam mit ihnen die gewünschten Lernziele. Allerdings kommt hierbei oft die Übermittlung eines übergeordneten sektorspezifischen Wissens zu kurz, welches dem potentiellen zukünftigen Arbeitgeber nicht unmittelbar nützlich ist. Der Ausbildungsbetrieb hat auch keinen Anreiz dazu – er ist nicht in ein Transaktionskosten-reduzierendes und gleichzeitig beobachtend/sanktionierendes Netzwerk aus Gewerkschaft, IHK, Arbeitgeberverband eingebunden und profitiert am meisten durch sehr spezifische Ausbildung bei geringem Risiko.

Hier ist eine Nische für den Staat, mit wohlüberlegten regulatorischen Interventionen dafür zu sorgen, dass sich auch sektorspezifische und allgemeine Lerninhalte im Curriculum spiegeln. Ein bewährtes regulatorisches Instrument ist etwa die programmspezifische Akkreditierung. Wichtig wäre in der Gestaltung eines Akkreditierungssystems darauf zu achten, dass der Kriterienkatalog klar nachvollziehbar und transparent gestaltet ist, ohne zu überfrachten.

45 Bettinger, Eric, Michael Kremer and Juan Saavedra (2007). "How do Vouchers Work? Evidence from Colombia" Presentation at the World Bank, June

46 World Bank Report 2011: Breaking Gender Barriers – Vocational training vouchers and Kenyan Youth

These 4

Um hochqualitative Bildung anbieten zu können, brauchen private Trainingsanbieter zuverlässigen und vorhersagebaren Zugang zu Investitions- und Cashflowkrediten (Finanzierungsmodelle Angebotsseite):

Viele private Anbieter – gerade neue oder technisch orientierte Institutionen, die teure Geräte benötigen – benötigen insbesondere *Cashflow*-Überbrückungskredite: Frisierköpfe, Computer und Motoren müssen vor dem Schuljahr bezahlt werden, ebenso die Miete und die Lehrer/innen. Oftmals bezahlen private Trainingsanbieter auch die Betriebe, bei denen die Studierenden die praktische Ausbildung vor dem Beginn der Ausbildungszeit absolvieren. Die Einnahmen durch Studiengebühren erfolgen aber gestaffelt über das Schuljahr. Die Herausforderung besteht also in einer zeitlichen Inkongruenz des Geschäftsmodells: anders als bei staatlichen Anbietern der beruflichen Bildung, die – zumindest in der Theorie – über ein Budget verfügen ihre Ausgaben zu tätigen, erfolgen bei den privaten Anbietern die Einnahmen frühestens 3 Monate nach den Ausgaben.

Lösungsvorschläge:

Eine Mikrofinanzinstitution (MFI) mit Erfahrung im Kleinst-, Klein- und Mittelständischen Unternehmen (KKMU) Geschäft wäre ideal platziert als mittelfristiger Kreditgeber für private Trainingsanbieter zu agieren. Da viele Initiativen der deutschen FZ die Förderung von KKMUs erstreben, fügt sich die Unterstützung dieser Art von Finanzierung harmonisch in den Kanon. Gerade bei neuen privaten Trainingsanbietern könnte es zu Finanzierungsengpässen kommen, insbesondere wenn zuständige *Loan Officer* noch wenig Erfahrung im Bereich „*training institute financing*“ gesammelt haben.

In diesem Falle könnte der Staat – insbesondere falls auch Nachfrageseite Unterstützung über Voucher geplant sind – über eine partielle Kreditausfall-Garantie (z.B. 30%) unterstützen. Somit reduziert sich das Risiko

aus Sicht der MFI neue und innovative KKMUs im Dienstleistungssegment, wie eben Trainingsanbieter, zu unterstützen. Der Staat könnte ferner Kredite für private Trainingsanbieter durch „*smart subsidies*“ bezuschussen, auch damit verringert sich aus Sicht der MFI das Kreditausfallrisiko.

Dieses Kreditgarantiemodell eignet sich am besten für Länder, in denen bereits operativ tätige Entwicklungs- und Staatsbanken oder Garantiekassen existieren. Das ist beispielsweise in Marokko der Fall, aber auch in China und in vielen CIS Staaten. Aus Sicht des Staates sind die „*smart subsidies*“ und die Bereitstellung von *Guarantees* ein durchaus attraktives Instrument, das Anlage- und Investitionsportfolio zu vertiefen und zu erweitern, sowie natürlich den staatlichen Bildungsetat zu entlasten. Diesen Vorteilen gegenüber stehen bestimmte Risiken, wie etwa der Kreditausfall. Allerdings ist das Risiko aus Sicht des Staates, der ja die Ausfallrisiken der bei MFIs verschuldeten Trainingsanbietern bündelt, deutlich diversifizierter als auf Ebene der einzelnen MFI.

These 5

Um auch den unteren Einkommenschichten den Zugang zu attraktiver privater dualer Bildung zu vermitteln, müssen Finanzierungsmöglichkeiten geboten werden (Finanzierungsmodelle Nachfrageseite)

Auf der Nachfrageseite enthält der Werkzeugkasten der Finanzierungsinstrumente folgende Elemente: Bildungskredite, Bildungsgutscheine und so genannte *Human Capital Contracts* (HCC).

- **HCCs** sind ein innovatives und relativ junges Instrument. Der Kreditor – meist eine Nichtregierungsorganisation (NRO), ein gemeinnütziges Unternehmen oder in manchen Fällen auch ein *Privat Equity Fond* investiert in Auszubildende oder Studierende und in deren Karriere. Studiengebühren und manchmal auch Lebenshaltungskosten werden vom Kreditor übernommen. Im Gegenzug

verzichten die Studierenden oder Auszubildenden für einen gewissen Zeitraum – beispielsweise 5 Jahre nach Abschluss der Ausbildung – auf einen Anteil ihres Gehalts – beispielsweise 10%. Die Studierenden oder Auszubildenden haben also in dem Sinne keine Schulden, sondern binden einen Anteil seines/ihrer zukünftigen Einkommens. Der Kreditor kann Glück haben: werden die Absolventen beispielsweise M&A Berater, bekommen sie mehr zurück als für die Studiengebühren ausgelegt wurde. Werden die Absolventen allerdings Altenpflegerinnen bzw. Altenpfleger, macht der Kreditor Verlust. Gerade im arabischen Raum, wo Schulden oft als soziales Stigma gelten, sind HCCs eine charmante Variante der Studienfinanzierung, insbesondere in Bereichen wo hohe Einkommenssteigerungen in kurzer Zeit nach Abschluss zu erwarten sind. Leider stehen den Vorteilen des HCCs hohe Transaktions- und Monitoringkosten gegenüber. Das Instrument ist ferner sehr erklärungsbedürftig und funktioniert am besten in sehr vertragstreuen Kulturen, in denen Einkommenssteuern genau erhoben werden.

- **Bildungskredite** sind klassischerweise den Konsumentendarlehen zuzuordnen. Bildungskredite werden zumeist von Finanzinstitutionen vergeben, in vielen Schwellen- und Entwicklungsländern von MFIs oder von spezialisierten NROs. Die angehenden Studierenden oder Auszubildenden nehmen einen Kredit in Höhe der Studiengebühren – und manchmal zusätzlich für die Lebenshaltungskosten auf. Aus Sicht des Kreditors ist dies höchst riskant – die Studierenden oder Auszubildenden haben typischerweise keine Sicherheiten zu bieten und das in der Ausbildung angeeignete Wissen kann schlecht gepfändet werden.

Um das Risiko abzupuffern hat beispielsweise *Arab Student Aid* ein sehr innovatives Modell entwickelt: Um einen Kredit zu bekommen, muss der Kreditnehmer drei Bürgen benennen: Familienmitglieder, Freunde und Kollegen oder Gemeindemitglieder. Zumindest einer der Bürgen sollte eine Frau sein. Im Falle eines



Realitätscheck Palästinensische Gebiete

Zahlungsausfalls stehen die drei Bürgen gemeinsam für den Kredit gerade. Da es als sehr peinlich gilt, eine Frau aus seinem Umkreis in finanzielle Schwierigkeiten zu bringen, liegt die Rückzahlungsquote bei etwa 90%. Eine andere Möglichkeit das Kreditrisiko aus Sicht der Finanzinstitutionen zu reduzieren ist die Bereitstellung von staatlichen (Gebergeförderten) Garantien.

- **Bildungsgutscheine** schließen den Kanon der verfügbaren Instrumente. Gutscheine – deren Kosten meist vom Staat, bzw. von Gebern getragen werden – können von angehenden Azubis oder Studierenden flexibel beim bevorzugten Trainingsinstitut eingelöst werden. Das Trainingsinstitut wiederum erhält für jeden eingesammelten Gutschein Geld und kann somit Lehrende, Ausrüstung, Klassenzimmer und *placement* bezahlen. Der große Vorteil von Gutscheinen besteht aus Sicht der Azubis oder Studierenden darin, dass sie keine oder weniger Schulden aufnehmen müssen um ihre Ausbildung zu finanzieren und auch keinen Anteil ihres zukünftigen Einkommens binden.

Ein Vorteil von *Vouchers* ist der Wettbewerbsaspekt: Im Gegensatz zu direkter staatlicher Finanzierung von Ausbildungsstätten ermöglichen Gutscheine Wettbewerb zwischen Anbietern. Wie bereits oben kurz skizziert, „gewannen“ diese Wettbewerbe bei den bisherigen aussagekräftigen Feldstudien in Kenia und Kolumbien die privaten Institutionen. Sofern der Staat ein gutes Monitoring aufstellt, könnten damit auch öffentliche Trainingsinstitute einen Anreiz haben, ihre Dienstleistungen zu verbessern. Als nachteilig sei zu vermerken, dass durch *Voucher* die öffentlichen finanziellen Ressourcen im Gegensatz zu den beiden oben genannten Modellen stärker beansprucht werden.

Bei allen drei skizzierten Instrumenten spielt der ausbildende Betrieb keine nennenswerte Rolle in der Finanzierung der Studiengebühren. In vielen Betrieben in Entwicklungsländern stehen hierfür schlicht keine Ressourcen zur Verfügung. Wichtig ist, dass der Ausbildungsbetrieb während der Ausbildung Zeit und Arbeitsplätze zur Verfügung stellt sowie eine Perspektive auf eine Anstellung nach Beendigung der Ausbil-

derung. Wünschenswert wäre natürlich auch, der Betrieb bezahlte ein Salär, damit die Azubis zumindest einen Teil der Lebenshaltungskosten – beispielsweise die oft sehr hohen Transportkosten – bezahlen können.

These 6

Die Mischung macht's!

Von den dargelegten Finanzierungsinstrumenten haben meiner Ansicht nach auf Nachfrageseite Mixmodelle die meiste Aussicht, langfristig und unabhängig vom Einkommen der Eltern Zugang zu qualitativ hochwertiger und attraktiver Berufsausbildung zu gewährleisten.

Um sowohl den Staat als auch die Familien der Azubis und Studierenden zu entlasten, sollten Bildungsgutscheine bereitgestellt werden, die – je nach Staatskapazität- zwischen 40% und 70% der Studiengebühren für duale Ausbildungsgänge an privaten Trainingseinrichtungen decken. Die verbleibenden 30% bis 60% der anfallenden Studiengebühren sollten über für jedermann verfügbare – gemäß den oben skizzierten Kreditvergabemechanismen gestaltete – Studentenkredite getragen werden. Die Kredite sollten vom Staat oder von Gebern subventioniert werden, so dass der Zinssatz maximal die Inflationsrate reflektiert.

Der Vorteil dieses Mixmodells besteht darin, dass die Staatskasse nicht überbelastet wird und die Azubis sich gleichzeitig selbstbestimmt mit ihrer Ausbildung auseinandersetzen. Durch die Aufnahme eines geringen (quasi) zinsfreien Kredits besteht ein starker Anlass, sich mit der präferierten Richtung und Art der Ausbildung auseinanderzusetzen und eine selbstständige Auswahl zu treffen. Da das Vouchersystem Wettbewerb zwischen privaten und öffentlichen Trainingsanbietern ermöglicht, ergeben sich positive qualitätssteigernde Nebeneffekte. Gleichzeitig wird der Finanzsektor vertieft und verbreitert. Der Nachteil dieses Konzepts liegt sicherlich in der hohen Komplexität und den damit einhergehenden Transaktionskosten.

Voraussetzung für den Erfolg des aufgeführten „Finanzierungsinstrumentenmix“ ist –neben der Verfügbarkeit der angemessenen finanziellen Mittel – hohe technische Kompetenz der zuständigen Ministeriums Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bei der Einführung und Distribution der Voucher (Mesoebene). Diese Kompetenzen könnten beispielsweise im Rahmen der deutschen EZ geschult werden. Die deutsche FZ könnte sich auf der Mesoebene in der Entwicklung und Bezuschussung von Kreditgarantiemodellen engagieren, durch die der Staat MFIs Anreize bieten kann, sich im Bildungskreditgeschäft zu engagieren.

Aber auch die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der MFIs, die im KKMU Geschäft *Cashflow* Überbrückung für private Trainingsinstitute anbieten oder im *Retail* Geschäft Bildungskredite entwickeln, vergeben und nach Abschluss der Ausbildung die Rückzahlung überwachen, sollten für diese sehr besonderen und einzigartigen Aufgabe vorbereitet werden (Mikroebene). Da Bildungskredite ein mittel- bis langfristiges Geschäft für die MFIs sind ⁴⁷, bedarf es auch einer längerfristigen Refinanzierung der kreditvergebenden MFI. Hier besteht eine attraktive Interventionsmöglichkeit für die deutsche FZ, die auch in anderen wirtschaftlichen Bereichen (z.B. Förderung von längerfristigen Investitionen im KKMU Geschäft) mit positiven Nebeneffekten einhergehen wird.

⁴⁷ Die Rückzahlung eines Studienkredits beginnt klassischerweise erst 1 Jahr nach Abschluss der Ausbildung. Viele Mikrokredite, die an Kleinunternehmer vergeben werden, haben sehr viel kürzere Rückzahlungsfristen, meist innerhalb eines Quartals.

Diskussionsergebnisse des Vormittags

Durch den Fachaustausch sollten die Handlungsansätze für die TZ und FZ im Bereich nicht-staatlicher beruflicher Bildung weiterentwickelt und konkretisiert werden. Die Diskussion des aktuellen Sachstands begann am Vormittag durch fünf Beiträge (siehe Kapitel Thesenpapiere), die jeweils verschiedene Facetten der Thematik durch Thesen und Hintergründe beleuchteten. Im folgenden werden die an die Präsentationen anschließenden Diskussionen im Ergebnis dargestellt.

Diskussion „Privatisierung von beruflicher Bildung – welche Aufgaben hat der Staat“

Input: Werner Heitmann⁴⁸

Privatisierung von Berufsbildungseinrichtungen ist vor allem auf der Mikro-Ebene sichtbar. Die spezifischen System-Anforderungen der beruflichen Bildung müssen im Dialog zwischen dem Staat und privaten Berufsbildungsdienstlern vermittelt werden. Nach dem traditionellen Verständnis liegen die Hauptaufgaben des Staates im Schulbau und Curricula-Entwicklung für den öffentlichen Sektor. Entsprechend orientiert sich die berufliche Bildung oft am allgemeinen Schulrecht und ist nicht dem Wirtschafts- oder Arbeitsministerium unterstellt. Ziel ist oft weniger die direkte berufliche „Verwertungssituation“, sondern die Allgemeinbildung des Individuums. Von daher steht die EZ oftmals einer beruflichen Bildung ohne eine ausreichende Einbindung in den Privatsektor gegenüber. Umgekehrt trägt die Wirtschaft auch die Erwartungshaltung gegenüber dem Staat, für die Ausbildung zuständig zu sein. Hier liegt es an der EZ, konsultative Prozesse zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren zu befördern. Aufbauend auf den Ansätzen der staatlicher Schulausbildung auf der einen und unternehmerischer Lehrlingsausbildung auf der anderen Seite können Berufsbildungssystem so reformiert werden, dass sie in einem größerem Maß dem Bedarf des Arbeitsmarkts entsprechend.

⁴⁸ Das vorgestellte Thesenpapier von Herr Heitmann ist im Teil 1 (Thesenpapiere) des Readers nachzulesen.

Kritisch wurde während der Diskussion angemerkt, dass der Austausch der Partner wünschenswert ist, jedoch oft genug nicht stattfindet – sondern es käme vielmehr zu einem einseitigen staatlichen „Kurzschluss“. Hinzu kommt der Abstimmungsaufwand unter den Gebern, die ebenfalls unterschiedlichste Vorstellung von der Implementierung beruflicher Bildung besitzen.

Als Fazit der ersten Diskussion geht hervor: Ein Berufsbildungssystem einzuführen braucht vor allem Geduld; nicht nur in – oft lang konzipierten und diskutierten – strategischen Papieren, sondern auch zehn bis 15 Jahre Zeit, um Wirkung zu entfalten.

Diskussion „Innovative Kooperationsformen in der beruflichen Bildung“

Input: Clemens Aipperspach, PLANCO Consulting⁴⁹

Das bestehende EZ-Werkzeugset bedarf eines kontinuierlichen Ausbaus. Dabei müssen neue Instrumente, aber auch bekannte Ansätze und Modelle berücksichtigt werden, auch wenn diese ggf. bei einer ersten Pilotierung scheitern.

⁴⁹ Das vorgestellte Thesenpapier von Herr Aipperspach ist im Teil 1 (Thesenpapiere) des Readers nachzulesen. Die Studie, auf die der Vortrag basierte, bezog Gewerkschaften als Stakeholder in den Partnerländern nicht explizit in die Überlegungen ein.



Aufmerksames Publikum

Neue Potentiale liegen unter anderem in der Kombination aus Grund- und Berufsbildungsansätzen, wobei Soft Skills von enormer Bedeutung sind – sie werden besonders von Unternehmen nachgefragt.

Ein konkreter Ansatzpunkt für Innovation ist die Unterstützung von Kooperationen zwischen verschiedenen Unternehmen, die im Verbund Qualifizierungsmaßnahmen organisieren. Gerade für größere Unternehmen besteht die Motivation für den Aufbau von Allianzen darin, vor- oder nachgelagerte Teile der Wertschöpfungskette strukturell zu verbessern. Um die Attraktivität von Ausbildung zu fördern, können Branchenfonds das bestehende Vertrauen unter ähnlichen Unternehmern ausbauen. Betreiber verfügen mit diesen Fonds oft besser über Gelder und steuern deren Verwendung gemeinsam, was den Aushandlungsprozess in Kooperationen vereinfacht.

Die kleinen und mittleren Unternehmen sollten als „lernende Organisationen“ wahrgenommen werden: Nicht nur die Auszubildenden, sondern auch andere Betriebsangehörige wollen ihre Kompetenzen ausweiten.

Als Denkanstöße gilt es, den „nicht-staatlichen“ Akteur zu definieren. Hier herrscht aktuell auch noch in Bezug auf den Terminus „nicht-staatliche berufliche Bildung“ Unklarheit. Besonders der Unterschied zwischen NGOs und Unternehmen ist dabei zu unterscheiden.

Ein weiterer Hinweis stellt zudem klar, dass der Kontext mitgedacht werden muss. Der Privatsektor als Bildungsanbieter kann in fragilen Staaten als Konkurrenz bzw. Parallelstruktur die ohnehin schwachen Strukturen unterminieren.

Diskussion „Nachfrageorientierung in der beruflichen Bildung – Grenzen und Möglichkeiten“

Input: Dr. Dieter Dohmen, Forschungsinstitut für Bildungs- und Sozialökonomie⁵⁰

„Wenn ich die Schwächen einzelner Finanzierungsinstrumente der EZ im Bereich der beruflichen Bildung kenne, kann ich Systeme verbessern und sinnvoll umsetzen – deswegen finde ich die Mittel nicht unbedingt schlecht.“ Im Anschluss an dieses Eingangsstatement folgte eine rege Diskussion der diversen Finanzierungsinstrumente.

Der Fokus lag vor allem auf dem Unterschied zwischen Kostendeckung und Gewinnerbringung für nicht-staatliche Trainingsanbieter in der beruflichen Bildung. Gerade ersteres ist sehr schwierig, da der Anstieg des finanziellen Aufwands sprunghaft ist. Beispielsweise bedarf es einer großen Gruppe von Schülern, um eine weitere Lehrkraft zu finanzieren. Weil aber der Marktmechanismus mehr Anbieter als Nachfrager benötigt, um funktionieren zu können, kann die Kostendeckung im Wettbewerb zwischen Bildungsanbietern kaum garantiert werden. Die Ausgaben bspw. über Gebühren wieder zu erwirtschaften ist nur bedingt möglich, weil die Finanzierung für Familien in Partnerländern kaum machbar ist. Gerade im Bezug zur Unterfinanzierung könnte die FZ mithilfe eines Branchenfonds Vorfinanzierung in den Ausbildungsgängen leisten, die kosten- und mittelintensiv sind. Die Förderung von kostenintensiver Technik und anderen Ausbildungsmittel kann eine Möglichkeit sein, Fachhochschulen hätten hier einen besonders kostensenkenden Effekt.

In einer Analyse verschiedener Finanzierungsinstrumente wurden Schwächen und Stärken identifiziert.

⁵⁰ Das vorgestellte Thesenpapier von Herr Dohmen ist im Teil 1 (Thesepapiere) des Readers nachzulesen.

Im Prinzip kann jedes Instrument bei nicht-staatlichen Akteuren verwendet werden, unabhängig ob diese non- oder for-profit arbeiten.

Der Vortrag zeigte jedoch u.a. auf, wie die sehr unterschiedlichen Rahmenbedingungen den Wirkungsgrad der Finanzierungsinstrumente beeinflussen, bspw. indem Regelungen und Qualitätsstandards notwendig sind, Missbrauch von Gutscheinen zu vermeiden – und das Verstöße auch geahndet werden. Daher sollte auf die spezifischen Details vor Ort bei der Beratung und Umsetzung geachtet werden.

Diskussion „Finanzierungsmöglichkeiten für nicht-staatliche Berufsbildungsanbietern“

Input: Dr. Barbara Drexler, Frankfurt School of Finance & Management⁵¹

Die Hauptthese des Vortrags lautete, dass private Betriebe sich im Wettbewerb beständig verändern und anpassen müssen, dadurch aber flexibler auf den Markt reagieren und somit besser als staatlicher Anbieter sind. Doch im Markt, wo die Nachfrage den Preis reguliert, spielt das Image der beruflichen Bildung und die Finanzkraft der Kunden, also der Auszubildenden, eine wesentliche Rolle.

Setzt man auf die Investitionsbereitschaft der Auszubildenden, stellt sich die Frage nach dem Verhältnis zu Schulden und wo es wie je nach Kultur ausgeprägt ist. Beispielsweise ist eine höhere Aversion im arabischen Raum erkennbar. Hier können *Human Capital Contracts* (HCC) attraktiv sein, weil es sich nicht um aktuelle Schulden handelt. Das Rückzahlen des Kredits ab dem ersten Einkommen beinhaltet jedoch ein höheres Risiko für die Banken und umfasst hohe Transaktions-

⁵¹ Das vorgestellte Thesenpapier von Frau Drexler ist im Teil 1 (Thesepapiere) des Readers nachzulesen.

kosten. Denn als Bedingung gilt eine reliable Erhebung der Einkommenssteuern, die wie weitere Bedingungen im Entwicklungskontext nicht gegeben seien. Daher müssen besonders die „höhere Unterschicht“ bzw. das „mittlere Segment“ der Bevölkerung für verschiedene Finanzierungsmöglichkeiten sensibilisiert werden, wo der qualitative Anspruch an Bildung weiter steigt. Generell steht man aber sehr am Anfang der nachfrageorientierten Finanzierung.

Weitere Beispiele sind in Südamerika zu finden, wo Garantie-Fonds für Bildungskredite etabliert wurden und Finanzinstitutionen nur einen Teil des Risikos bei Rückzahlungsausfall tragen mussten. Schon kleine Fonds hätten viele Kredite und damit eine Breitenwirkung ermöglicht. Aber Ausbildungsinstitute sollten nicht überfordert werden. Hier hat die Erfahrung gezeigt, dass eine lokale Fachkraft im Finanzmanagement die Partner sehr gut unterstützen kann.

Inwiefern Kredite eine individuelle Nachfrage nach einer arbeitsmarktunabhängigen Ausbildung fördern und somit aber einen *Mismatch* am Arbeitsmarkt bzw. Fehlsteuerung in einer Volkswirtschaft verstärken, ist aktuell noch nicht nachgewiesen.

Diskussion „Exportbranche Aus- und Weiterbildung 2012/13“

Input: Monika Muylkens, iMOVE-Initiative des Bundesinstituts für Berufsbildung (BiBB)⁵²

iMove erhebt regelmäßig ein Trend-Barometer, das letztmalig 2010 erschien und aktuell für 2013 im November veröffentlicht wurde. Darin antworteten ca. 16.800 deutsche Aus- und Weiterbildungsanbieter auf

⁵² Das Trendbarometer 2013 wurde nach Veranstaltung veröffentlicht und ist unter diesem Link verfügbar: https://www.imove-germany.de/cps/rde/xbcr/imove_projekt_de/p_iMOVE_Trendbarometer_2013_sicher.pdf



eine Befragung zu ihrer Wahrnehmung des Markts. Fast ein Viertel gab an, international tätig zu sein und knapp die Hälfte bescheinigte sich selbst eine globale Wettbewerbsfähigkeit. Jedoch sahen diese kleineren und mittleren Unternehmen die ausländischen öffentlichen Stellen als Partner an und suchten daher nach lokalen statt nach deutschen Kooperationspartnern. Die daraus resultierende These war: Wenn eine Partnerregierung von deutschen Stellen gefördert wird und die Partnerregierungen für Privatisierung offen sind, dann sollten auch deutsche KMU-Bildungsanbieter bei der Förderung durch Einbindung unterstützt werden, um so deren Möglichkeiten auf dem internationalen Markt zu fördern.

Aus Erfahrung der EZ ist eine stärkere Einbindung der kleineren Bildungsanbieter zu wünschen, aber Transparenz und andere Ausschreibungskriterien müssen berücksichtigt werden, um so den Erfolg und damit die Sichtbarkeit der mittleren und kleinen Bildungsanbieter aus Deutschland zu stärken. Letzteres bedarf auch einer umfassenden Beratung und Begleitung deutscher Unternehmen zu lokalen Gegebenheiten als auch die Einbindung in Kontakte und Netzwerke vor Ort. Hier ist iMove ein wichtiger Akteur, um deutsche Bildungsanbieter mittels Coaching für den internationalen Markt „fit“ zu machen.

Diskussionshubs am Nachmittag

Der Nachmittag diente der Vertiefung durch die Praxisbeispiele, die jeweils in Kooperation von GIZ und KfW umgesetzt werden. In den jeweiligen Arbeitsgruppen wurden zuerst Präsentationen gehalten, die den jeweiligen Stand in den Projekten zur Thematik widerspiegeln. An die Präsentation anschließend fanden dann moderierte Diskussionen statt, die zuerst den Fokus auf das Länderbeispiel legten, und zwar mit den folgenden Kernfragen:

- Was sind die zentralen Merkmale der Situation der nicht-staatlichen beruflichen Bildung in dem Kooperationsland?
- Welche Anknüpfungspunkte gibt es mit nicht-staatlicher beruflicher Bildung seitens der KfW und GIZ in dem Kooperationsland?

Danach erfolgte die moderierte Diskussion mit dem Fokus auf die Verallgemeinerung der Thematik mit den folgenden Kernfragen:

- In welcher Beziehung stehen Verwaltungs- und Finanzierungsstrukturen und nicht-staatliche berufliche Bildung?
- Was sind hier Chancen und Risiken für nicht-staatliche berufliche Bildung im Partnerland?
- Was könnten konkrete Handlungsansätze für die deutsche TZ und FZ im Bereich nicht-staatlicher beruflicher Bildung sein?
- Welche Potentiale gibt es hierbei für die Kooperation mit deutschen nicht-staatlichen Akteuren?

Das Ziel der Diskussionshubs war es, aufbauend auf der Situation in dem jeweiligen Kooperationsland, übertragbare Erfahrungen und Schlussfolgerungen für die Zusammenarbeit von staatlichen und mit nicht-staatlichen Partnern zu erarbeiten.

Realitätscheck: Zusammenspiel staatlicher und nicht-staatlicher Akteure in Indonesien

Input: Kerstin Nagels, GIZ, und Clara Winkler, KfW

Moderation: Ulrich Jahn, KfW

In der Präsentation⁵³ legten die Referentinnen zum einen den Blick auf die Erfahrungswerte mit dem Partner und der Integration nicht-staatlicher beruflicher Bildung. Gerade in Indonesien ist die Ausbildung in der Sekundarstufe II das größte Segment der beruflichen Bildung, wobei das islamische Bildungssegment dem Religionsministerium unterstellt ist und die Trainingszentren durch das Arbeitsministerium koordiniert werden. Das Curriculum ist ebenfalls vom Arbeitsministerium vorgegeben. Ein zweiter Fokus lag auf der Qualitätssicherung beruflicher Bildung.

Zentrale Diskussionsergebnisse mit Fokus auf das Länderbeispiel

- Was sind die zentralen Merkmale der Situation der nicht-staatlichen beruflichen Bildung in dem Kooperationsland?

In Indonesien liegt ein großer Qualitätsunterschied zwischen staatlichen und privaten Anbietern, wobei es bei letzteren auch nochmal große Unterschiede geben kann. Nicht-staatliche Anbieter teilen sich in privat-kommerzielle und kirchliche Anbieter auf.

⁵³ Die Präsentationen der Nachmittags-Runden sind im Annex zu finden.



Im Unterschied zu staatlichen Berufsschulen, die meist größer sind und die mehr Schüler besuchen, sind private Berufsbildungseinrichtungen zu großen Teilen qualitativ kaum ausreichend; mit einer großen Differenz zu den oberen 5%, die sich durch eine überdurchschnittliche Qualität auszeichnen. Die Qualitätsunterschiede würden auch von der Bevölkerung wahrgenommen werden, was einen Trend zur staatlichen Berufsschule entstehen lässt. Dort sind die Kapazitäten aber ausgeschöpft.

Die privaten Anbieter offerieren andere als technische Qualifikationen und konzentrieren sich in Regionalzentren. Ersteres führt dazu, dass private Anbieter in Analysen nicht einbezogen werden, letzteres habe zur Folge, dass Bildung in weiten Teilen des Landes durch private Anbieter nicht gewährleistet werden kann.

Dies führt automatisch zu der Frage der Qualitätssicherung nicht-staatlicher Bildungsanbieter. Hierbei liegt ein Hindernis in der rein staatlichen Finanzierung der privaten Schulen. Für die Prognose werden die Betriebskosten en détail kalkuliert, aber nur sehr schwach finanziert. Die Schulen sind damit unterfinanziert, was

u.a. in der kaum vorhandenen Ausstattung von CBT-Systemen⁵⁴ im ländlichen Raum sichtbar wird.

Um Standards unabhängig vom Trainings- und Bildungsanbieter langfristig zu sichern, muss es eine massivere Beteiligung der Wirtschaft geben, dies haben gute Erfahrungen bereits gezeigt. In verschiedenen Sektoren werden mithilfe von Subventionen oder durch Banken die Kosten gedeckt, wo bspw. die Finanzierung nicht vom Staat versagt bleibt.

Zentrale Diskussionsergebnisse mit Fokus auf die Verallgemeinerung

- In welcher Beziehung stehen Verwaltungs- und Finanzierungsstrukturen und nicht-staatliche berufliche Bildung?

Hier muss die Frage beantwortet werden, wieso im Bildungsbereich nur die staatlichen bzw. zu wenige private Akteure vertreten sind? Die Privatwirtschaft und Industrie werden nicht einbezogen. Warum? Ein

⁵⁴ „CBT“ für „Competency based Training“

klares Instrument sahen hier die AG-Teilnehmer in der Politikberatung.

- Was sind hier Potentiale und Herausforderungen für zukünftige Ansätze?

Die nicht-staatliche berufliche Bildung bedarf einer besseren Qualität und diese muss in Zusammenarbeit mit der Regierung gesteigert werden, was bis zum jetzigen Zeitpunkt eine Herausforderung darstellt, da sich der Partner teilweise nicht der Relevanz des Privatsektors bewusst ist.

- Was könnten konkrete Handlungsansätze für die TZ und FZ im Bereich nicht-staatlicher beruflicher Bildung sein?

Hier schlugen die Teilnehmer in einem Brainstorming zahlreiche Maßnahmen vor, u.a.

- Angebote für die anderen Zielgruppen (nicht nur Oberstufe)
- Beratung der Berufsschulen und Unternehmen, die privat ausbilden wollen
- Standards definieren und differenzieren
- Modularisierung (CBT) und Unterstützung der non-formalen beruflichen Bildung
- Akkreditierung und externe Bewertung von Bildungsqualität verbessern (Rahmenbedingungen durch Politikberatung herstellen)
- Bedarfsanalyse des Arbeitsmarkts, um so die Zusammenarbeit mit dem Privatsektor hervorzuheben
- Kombination und Kooperation im informellen und formellen Sektor
- Finanzierungsansätze und CP-Instrumente (Public-Private-Partnerships)



Dr. Jeanette Burmester, GFA-PLANCO



Bianca Herrling, IPC; Dr. Wolfgang Weth, KfW

Modernisierung des Lehrlingswesens in Ghana und Einführung des innovativen Voucher Systems

Input: Dr. Jeanette Burmester, Konsortium GFA-PLANCO-HKS im Auftrag der GIZ, und Wolfgang Weth, KfW

Moderation: Stefan Hummelsheim, GIZ

Die Referenten legten zwei Schwerpunkte in ihrer Präsentation⁵⁵: Zum einen die politische Umsetzung des Leuchtturmprojektes und zum anderen die Vorstellung des Voucher-Systems.

Den Menschen in Ghana ist bewusst, dass die Qualifizierung im informellen Sektor bspw. in der Automobilindustrie nicht mehr aktuell ist. Daher besteht eine hohe Nachfrage nach formalen, zertifizierten Abschlüssen.

Eine Besonderheit stellt COTVET dar, eine Multi-Stakeholder-Institution, die seit 2006 die Standardisierung und Qualitätssicherung zwischen staatlichen und

⁵⁵ Die Präsentationen der Nachmittags-Runden sind im Annex zu finden.

nicht-staatlichen Akteuren in der beruflichen Bildung koordinieren soll. Letztere werden größten Teils von karitativen und kirchlichen Einrichtungen getragen.

Hinsichtlich des Voucher-Systems sei hier die Integration von Mobilitätskosten ein Novum. Aufgrund des Projektstandes (Planungsphase) müssen jedoch erst noch Erfahrungen mit dieser Form der Finanzierung in Ghana gesammelt werden. Dabei soll ein Eigenbetrag von etwa \$30 für Abendkurse erbracht werden. Meister müssen mindestens zwei Mitarbeiter mitbringen. Relevant ist gleichermaßen die Ausbildung von Lehrern, die über die TZ geklärt werden soll.

Zentrale Diskussionsergebnisse mit Fokus auf die Verallgemeinerung⁵⁶

- In welcher Beziehung stehen Verwaltungs- und Finanzierungsstrukturen und nicht-staatliche berufliche Bildung?

Die Finanzierung muss klar sein, um eine Beziehung zwischen Staat und Privatsektor herzustellen. Ggfs. können ergänzend Skills Development Fonds einen Ausbildungsmarkt entwickeln. Dabei müssen potentielle Wettbewerbsverzerrungen durch staatlich-öffentliche Dienstleister berücksichtigt werden.

- Was sind hier Potentiale und Herausforderungen für zukünftige Ansätze?

Eine Steigerung des Wettbewerbs bietet die Chance, eine Qualitätssteigerung herbei zu führen. Dem gegenüber steht das Risiko des Bankrotts für private Bildungsdienstleister, weil eine Nachfrage nach bestimmten Kursen und somit Teilnehmern fehlt. Zudem müssen die Rechte der nicht-staatlichen Anbieter gestärkt werden, um deren Mitsprache und Akzeptanz im

öffentlichen Sektor als auch ihre Position gegenüber dem Staat zu garantieren und zu stärken.

Ein stärkerer Austausch mit und zwischen den Kleinstunternehmern kann Hürden abbauen, um in den Markt einzutreten. Als Effekt kann eine Vielfalt der Ausbildungsmöglichkeiten und so ein plurales Bildungsangebot entstehen.

- Was könnten konkrete Handlungsansätze für die TZ und FZ im Bereich nicht-staatlicher beruflicher Bildung sein?

Die EZ soll eine sozialpartnerschaftliche Rolle einnehmen, denn sie kann eine Plattform für alle Stakeholder mit dem Ziel der Transparenz bilden. Gleichfalls kommt der EZ die Aufgabe des Monitorings und Controllings zu. Man sollte sich von den Institutionen lösen und mehr auf die Beratung zu Leistungen fokussieren, wie sie etwa nationale Berufsbildungsagenturen anbieten: Die Vermittlung von Wissen zu Finanzierungsstrukturen und standardisierter Forschung. Die Regulierung unterliegt der institutionellen Ausgestaltung, die länderspezifisch sehr unterschiedlich sei.

- Welche Potentiale gibt es hierbei für die Kooperation mit deutschen nicht-staatlichen Akteuren?

GIZ und KfW generieren eine Nachfrage, an der sich Unternehmer und respektive die Bildungsdienstleister orientieren. Jedoch ist die Förderung deutscher Bildungsdienstleister nicht allein Aufgabe der EZ sondern auch des Partners. Hier ein Bewusstsein zu schaffen und zu fördern muss in Zukunft weiterhin ein wichtiges Aufgabenfeld seitens TZ und FZ sein.

⁵⁶ Hinsichtlich der weitreichenden Präsentation legte die Diskussionsrunde direkt den Fokus auf die Verallgemeinerungen. Weitere Details zu Ghana können den Präsentationen im Annex entnommen werden.



Aufmerksames Publikum

Realitätscheck: Zusammenspiel staatlicher und nicht-staatlicher Akteure in den Palästinensischen Gebieten

Input: Dr. Andreas König, GIZ, und Frank Determan, KfW

Moderation: Annika Calov

In der gemeinsamen Präsentation von Dr. Andreas König und Frank Determann stand vor allem die fragile Situation der palästinensischen Gebiete im Fokus. Eine Arbeitsmigration ist aufgrund der geschlossenen Grenzen in Gaza nicht möglich, obwohl das Bildungsniveau vergleichsweise höher ist als in den Nachbarländern. Israel existierte bis 2000 als Arbeitsmarkt, zählt aber aufgrund der Konfliktlage nicht mehr. In einer aktuellen Machbarkeitsstudie sollen Potentiale im Banken-, Versicherungs- und Telekommunikationssektor sowie in der Pharma-Industrie untersucht werden. Das Internet und der daran geknüpfte Dienstleistungssektor können ebenfalls nicht als Wirtschaftspotential genutzt werden, da Israel den Zugriff auf Netzzugänge in den Palästinensischen Gebieten hat. Zudem gibt es keine ausländische Direktinvestitionen und die Lohnkosten sind vergleichsweise sehr hoch. Israel ist zudem bereits in der IT sehr stark vertreten. Auf die Frage nach dem Volumen des Vorhabens bezifferten die Referenten den FZ-Zuschuss mit €55 Millionen und die TZ-Maßnahmen umfassen €15,5 Millionen. Damit soll Capacity Building, Räumlichkeiten und deren Kleinausstattung sowie Curriculum-Entwicklung ermöglicht werden.

Zentrale Diskussionsergebnisse mit Fokus auf das Länderbeispiel

In Bezug auf den Privatsektor findet in den Palästinensischen Gebieten die Ausgestaltung der Wirtschafts- und Industriepolitik in hoher Abhängigkeit von diversen Gebern statt. Potential haben der Binnentourismus und dessen Nachfrage nach Fachpersonal. Zudem sind in Gaza Büroassistenten so sehr gesucht, dass auch Absolventen der Universitäten in die berufliche Bildung wechselten.

Ein Vorteil für das Wirtschaftswachstum könnte die hohe Besiedlungsdichte sein, da diese eine hohe ökonomische Dichte und niedrige Kosten vereint. Jedoch fehlen der Arbeitsmarkt und die Abnehmer. Aufgrund des schwierigen Zugangs zu Material steigen die Kosten für die Produktion immens.

Das Spannungsverhältnis zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren auch über die berufliche Bildung hinaus liegt hier zwischen dem starken politischen Willen der palästinensischen Verwaltung und der enormen Abhängigkeit von Israel. Daher ist die Finanzierung von privaten Anbietern äußerst schwierig. In einem fragilen Staat wird so die kaum vorhandene staatliche Legitimität noch weiter untergraben. Kreditgarantiefonds könnten allerdings privaten Anbietern ermöglichen, Kredite bei privaten Banken zu beziehen. Zudem sind Initiativen für die Friedensphase geplant, die das Anlegen für ausländische Investoren attraktiver gestalten soll.

Zentrale Diskussionsergebnisse mit Fokus auf die Verallgemeinerungen

- In welcher Beziehung stehen Verwaltungs- und Finanzierungsstrukturen und nicht-staatliche berufliche Bildung?

Besonders auf staatlicher Seite ist der informelle Sektor noch nicht anerkannt. Zwar werden viele NGOs als Provider wahrgenommen, aber kaum auf Systemebene in einen Dialog zu Bildungsreformen einbezogen. Gleichzeitig muss auch das Ministerium für nachhaltige Wirtschaft stärker eingebunden sein. Grundsätzlich ist der Markt für Profitanbieter stark verzerrt, weil ihn geberfinanzierte NGOs dominieren.

Generell sind die Governance-Strukturen staatlich geprägt und es findet nur eine langsame Öffnung für private Anbieter in der beruflichen Bildung statt. Dabei liegen die Alternativen nur bei einer Lehre in KMU oder einer universitären Ausbildung. Beide Faktoren in Kombination verursachen aufgrund des schwachen Arbeitsmarkts wiederum hohe Kosten für Umschulungen und Weiterbildung zur Vermittlung praktischer Kenntnisse.

In der Finanzierung dominieren die Geber, die via Ministerien Gelder auch an private Anbieter zur Verfügung stellen. Über die *Local Education and TVET Councils* sind auch lokale Finanzierungswege möglich, doch generell erfolgt die Mittelvergabe sehr zentral, die zugleich auch von der israelischen Seite abhängt, da hier 60% der Steuern aus den palästinensischen Gebieten verwaltet werden.

Eine Finanzierung durch Gebühren ist kaum durchsetzungsfähig, da die Bevölkerung aufgrund der beständigen Geberpräsenz nicht für Gebühren sozialisiert ist. Darüberhinaus werden Angebote der beruflichen Bildung aufgrund des Imageproblems kaum nachgefragt.

- Was sind hier Potentiale und Herausforderungen für zukünftige Ansätze?



Chancen werden vor allem in Mikro-Ansätzen gesehen, die dem fragilen Kontext gerecht werden können. So müssten Nischen für kurzfristige Lösungen gefunden werden, die durch die hohe Kreativität und Widerstandskraft der Bevölkerung bereits zu kleineren Erfolgen in der Computerbranche und bei der Konditoren-Ausbildung geführt haben. Besonders Kooperationen mit einzelnen Unternehmern, die über den lokalen Markt und die Gegenwart hinaus denken, müssen aktiv in die berufliche Bildung einsteigen. Dazu eignet sich auch die Zusammenarbeit mit Absolventen, die aufgrund ihrer sozialen Verantwortung für die Ausbildung anderer gewonnen werden könnten.

Die Qualität der Ausbildung wird immer besser, obwohl das Image der beruflichen Bildung nach wie vor schlecht ist. Somit werden auch durch neue Curricula die ausgebildeten Absolventen auf dem Arbeitsmarkt besser aufgenommen. Allein die Ausbilder-Ausbildung



Arbeitsgruppe Ghana

und Unternehmen zur Aufnahme mehrerer Auszubildenden zu bewegen, sind Herausforderungen. Gleichzeitig bedarf es einer Öffnung des Arbeitsmarktes.

Eine weitere Herausforderung ist die Einbindung des Privatsektors. Hier sollten Governance-Strukturen den Privatsektor gleichberechtigt behandeln, denn nicht-staatliche Akteure sind meist agiler – wobei der Staat nach wie vor in seiner Steuerungs- und Finanzierungsrolle gestärkt werden muss. Diese Zielstellung kann aber nur mit einer parallelen Entwicklung von Transparenz und Korruptionsbekämpfung einhergehen. Des Weiteren sind die Initiativen der beruflichen Bildung nur wenig sichtbar und sehr teuer, da es sehr verschiedene Berufsbildungs-Systeme in unterschiedlichen Regionen gibt. Hier muss vermehrt auf das Fortführen und Weiterentwickeln dezentraler Kooperationen gesetzt werden.

- Was könnten konkrete Handlungsansätze für die TZ und FZ im Bereich nicht-staatlicher beruflicher Bildung sein?

Die vor Ort präsenten NGOs, die sowohl formale als auch non-formale Bildung anbieten, müssen mehr in die EZ einbezogen werden. Diese sind bereits akkreditiert, schwieriger wird es für kleine NGOs, die kaum wahrgenommen werden. Gleiches gilt für die Gewerkschaften. Dazu muss das Image der beruflichen Bildung gestärkt werden. Eine Lösung mithilfe von Berufsakademien scheint optimal, kann aber nur bei einer guten Abstimmung zwischen Unternehmen und dem Staat im Sinne eines nationalen Qualifizierungsrahmens umgesetzt werden.

- Welche Potentiale gibt es hierbei für die Kooperation mit deutschen nicht-staatlichen Akteuren?

Mikro-Ansätze können zum Beispiel durch Partnerschulen gefördert werden, um die Image-Verbesserung einer Schule zu fördern. Der Privatsektor sollte dank seines Know-Hows stärker eingebunden werden und somit zu Image-Kampagnen im kleinen, lokalen Stil beitragen. Die FZ sollte institutionelle Reformen an die Finanzierung koppeln. Hier gibt es bereits eine gute FZ-TZ-Kooperation, die zu geringen Transaktionskosten führt. In der Abstimmung mit den vielen weiteren Gebern sollte die Image-Verbesserung ebenfalls priorisiert werden und abgestimmte Kampagnen erfolgen.

Plenum

Ergebnisse der Diskussionshubs

Nach einer kurzen Pause fanden sich die Teilnehmerinnen und Teilnehmer wieder im Plenum der GIZ-Repräsentanz zusammen, um ihre Ergebnisse der Arbeitsgruppen zu präsentieren und zu reflektieren. Generell wünschten sich einige Vertreter der NROs, dass nicht-staatliche Akteure und Wissensträger aus den Partnerländern bei einer Folgeveranstaltung stärker einbezogen werden.

Im indonesischen Fall war das erklärte Fazit: Ein Politikdialog seitens des BMZ muss die Kooperation mit privaten Anbietern expliziter thematisieren. Parallel sollte das Image der Beruflichen Bildung deutlich verbessert werden.

Die Ergebnisse der AG zu Ghana und der Einführung des innovativen Voucher-Systems wurden mit dem Hinweis auf mögliche Marktverzerrung durch Voucher kommentiert. Hier muss eine Qualitätsauswahl getroffen werden und das Angebot der Kurse am Markt orientiert sein. Einige Teilnehmende wiesen auf die Notwendigkeit hin, dass auf ungleiche Verhältnisse auch entsprechend ungleich, d. h. adäquat reagiert werden sollte.

Die Arbeitsgruppe zu den Palästinensischen Gebieten sah sich mit einer besonderen Situation eines fragilen Kontexts konfrontiert. Finanzierungen über quasi-staatliche Strukturen sind hier immer an Israel als Kontrollinstanz gebunden und zudem geben sie ihre Legitimität ungern an private Anbieter ab. Graduell wird der private Sektor jedoch eine eigene Rolle einnehmen.

Schlussfolgerung

Neues „Food for Thought“ und ein großes Spektrum an Möglichkeiten für zukünftige Kooperationen ist im Rahmen des Workshoptages an die Oberfläche getre-

ten. Unternehmen und zivilgesellschaftliche Akteure müssen stärker involviert sein – ohne klassische Instrumente zu vernachlässigen. Dabei muss die sich kontinuierlich verändernde Rolle des Staates berücksichtigt und in die deutsche Entwicklungszusammenarbeit integriert werden.

Doch nicht nur die eigenen Instrumente sind entscheidend. Die verschiedenen Kontexte sind ebenfalls äußerst relevant. Die EZ-Werkzeuge müssen für jedes Umfeld analysiert und ggfs. angepasst werden. Zudem ist eine Breitenwirksamkeit für eine Beschäftigungsförderung notwendig, impliziert aber auch eine Vielzahl von Stakeholdern. Die Entwicklung von Analysetools für die aktuellen Instrumente stellt damit eine Aufgabe von GIZ und KfW dar. Als *Lessons Learned* fassten die Veranstalter zusammen:

- Bildungsfinanzierung betrifft eben nicht nur den Hochschulbereich, sondern auch die berufliche Bildung
- Ein genaueres Verständnis der Zusammenarbeit muss evaluiert werden (An welcher Stelle ist „wenig gelebte Kooperation“ ausfindig zu machen?)
- Was genau sind private und was sind nicht-staatliche Akteure? und
- Wer hat an wen welche Erwartungen?

Alle begrüßten die gute Kooperation der KfW und GIZ, die auch 2014 weiter ausgebaut werden soll. Im Zuge des Workshops sollen Studien die aufgeworfenen Fragen vertiefen und schließlich wieder gemeinsam mit der Fachcommunity diskutiert und reflektiert werden.

Dank gilt den Leiterinnen der Kompetenz-Center von KfW, Arlina Elmiger, und GIZ, Dr. Michaela Baur und Kerstin Nagels sowie dem Auftragsverantwortlichen des Sektorvorhabens Berufliche Bildung, Dr. Klaus-Dieter Meininger.

Follow-up Erkenntnisse

Im Nachgang an die Veranstaltung wurden die Verfasser der Hintergrund- und Thesenpapiere sowie die Referentinnen und Referenten gebeten, ihre aus der Veranstaltung gewonnen Erkenntnisse zu verschriftlichen. Diese Erkenntnisse werden im Folgenden wiedergegeben.

Erkenntnisse von Werner Heitmann

1. Die Rolle des Staates

Berufsbildungssysteme in Schwellen- und Entwicklungsländern sind bislang durch vollzeitschulische Formen beruflicher Bildung mit Vollfinanzierung für staatliche Berufsschulen gekennzeichnet. Private Betriebe haben im staatlich gesteuerten Schulmodell keine Funktion, allenfalls als Anbieter von Praktikumsplätzen. Die Art der beruflichen Qualifikationen im staatlich gesteuerten Schulmodell richtet sich nicht primär nach den unmittelbaren beruflichen Verwendungssituationen, sondern berücksichtigt i.d.R. auch individuelle und gesellschaftliche Anforderungen. Aufgrund der enormen Kosten, die die (zu meist staatlichen) Berufsschulen für das staatliche Bildungsbudget verursachen, sowie ihrer Praxisferne und den ihnen innewohnenden Bürokratisierungstendenzen werden sie jedoch zunehmend kritisch beurteilt.

Die Strukturen vollzeitschulischer Berufsbildungssysteme werden durch ein abgestuftes System beruflicher Bildungsangebote zumeist im Funktionsbereich der oberen Sekundarschule (Klassen 10 – 12) gebildet. Der Zugang zu diesen Bildungsangeboten hängt entscheidend vom erfolgreichen Abschluss der davor liegenden Schulabschlüsse in der unteren Sekundarschule (Klasse 7 – 9) ab. Sie sind prinzipiell hierarchisch organisierte Elitesysteme. Zielgruppen mit geringer allgemeiner Schulbildung haben es deshalb schwer, einen Ausbildungsplatz in vollzeitschulischen Berufsbildungssystemen zu bekommen.

Nicht-staatliche Berufsbildungsanbieter (z.B. kirchliche Organisationen, privat-kommerzielle Berufsschulen) nehmen im Rahmen des staatlich gesteuerten Schulmodells nur eine „Neben“-Rolle ein, da sie bei der Finanzierung i.d.R. auf Marktmechanismen angewiesen sind, d.h. Finanzierung durch Teilnehmer/-innen oder Betriebe als Nachfrager und Abnehmer beruflicher Qualifikation. Sie unterliegen damit dem Prinzip der Kostenminimierung und sind im Normalfall eher produktionsgebunden und wenig pädagogisiert. Nicht-staatliche berufliche Bildungsangebote funktionieren deshalb am ehesten in Berufsfeldern und Berufen, in denen sich ohne größere praktische Fertigkeitsschulung „billig“ ausbilden lässt.

Vor diesem Hintergrund ist gegenwärtig in vielen Schwellen- und Entwicklungsländern ein Paradigmenwechsel weg vom staatlich gesteuerten Schulmodell und hin zu einem Marktmodell mit aktiver Beteiligung nicht-staatlicher Akteure zu beobachten. Diese geht einher mit einer veränderten Rolle des Staates im Prozess der beruflichen Qualifizierung der Mehrheit seiner Staatsbürger. Im Fokus steht hier, dass der Staat mehr oder weniger umfangreiche gesetzliche Rahmenbedingungen für eine gemeinsame Steuerung und Bereitstellung beruflicher Bildung durch staatliche und nicht-staatliche Berufsbildungsanbieter setzt.

Charakteristisch für gemeinsam gesteuerte Marktmodelle ist die relativ scharfe Abgrenzung des Berufsbildungssystems gegenüber dem allgemeinen öffentlichen Bildungssystem. Diese Abgrenzung wird vor allem sichtbar an der Existenz eines mehr oder weniger umfassenden spezifischen Berufsbildungsrechts, das sich nicht der Kategorie des allgemeinen öffentlichen Schulrechts zuordnen lässt. Die rechtliche Verantwortung für die berufliche Bildung ressortiert im staatlich gesteuerten Marktmodell denn auch eher durch partnerschaftlich organisierte Berufsbildungsagenturen (z.B. Berufsbildungskammern (SETAs) in Südafrika). Die quantitative Beziehung von Bedarf und Nachfrage nach beruflicher Bildung ist zwar marktvermittelt, staatliche und nicht-staatliche Berufsbildungsanbieter müssen

sich jedoch den gesetzlichen staatlichen Normen unterwerfen. Gemeinsam gesteuerte Marktmodelle werden im Rahmen reglementierter Finanzierungsmodelle (z.B. Fondsfinanzierung basierend auf Berufsbildungsabgaben und/oder staatliche Teilfinanzierungen) finanziert.

2. Zusammenarbeit von staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren

Die Zusammenarbeit von staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren in der beruflichen Bildung führt i.d.R. dann zum Erfolg, wenn sich alle Partner in einen gemeinsamen Entwicklungsprozess einbringen können. Ein gemeinsam gesteuertes Marktmodell kombiniert das öffentliche Engagement des Staates mit einer aktiven Einbindung der nicht-staatlichen Akteure (z.B. Sozialpartner, Betriebe und privat-kommerzielle Berufsbildungsanbieter). Erfahrungen aus EZ-Vorhaben zeigen, dass Kooperationen in der beruflichen Bildung immer dann von Erfolg gekrönt sind, wenn es gelingt, die Interessen der beteiligten staatlichen und nicht-staatlichen Beteiligten auszugleichen. Dies hängt vielfach von Machtmechanismen lokaler Strukturen ab. Formen der Zusammenarbeit von staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren können deshalb nicht „separiert“ von Finanzierungsentscheidungen betrachtet werden, da jede vereinbarte Finanzierungsregelung jeweils auch entsprechende Steuerungswirkungen auslöst.

Eine hohe Beteiligung nicht-staatlicher Akteure bei der Bereitstellung und Administration beruflicher Bildung ist aus finanzieller „*cost sharing*“- Sicht sehr wünschenswert. Im Gegensatz zum staatlich gesteuerten Schulmodell, dürfte im gemeinsam gesteuerten Marktmodell ein hoher Anteil nicht-staatlicher Akteure eher bereit sein, einen Teil der Finanzierung der beruflichen Bildung zu übernehmen, wenn denn nicht-staatliche Interessen in einem konsultativen Prozess eingebracht und abgesichert werden können. Dies wäre für den Staat andererseits ein akzeptabler „Preis“ für eine

partnerschaftliche Beteiligung der nicht-staatlichen Akteure bei der Diskussion und Verabschiedung berufsbildungspolitischer Rahmenbedingungen inklusive Finanzierungsregelungen.

Zivilgesellschaft, Arbeitgeberverbände und auch Gewerkschaften spielen im gemeinsam gesteuerten Marktmodell eine wichtige Rolle in der Administration und Reform der beruflichen Bildung, die dadurch eine spezifische Arbeitsteilung zwischen Staat und nicht-staatlichen Akteuren impliziert. Statt Leistungen selbst zu erbringen, müssen staatliche Akteure sich primär darauf konzentrieren, die Bereitstellung beruflicher Bildung zu gewährleisten und nicht in das Tagesgeschäft der Berufsbildungsanbieter auf der Mikroebene zu intervenieren. Qualitätskontrolle sowie Fortschreibung der Anforderungsprofile der beruflichen Bildung kann von partnerschaftlich organisierten Berufsbildungsausschüssen als Teil öffentlich-rechtlicher Körperschaften (z.B. Industrie- und Handelskammern, Berufsbildungskammern) übernommen werden. Partnerschaftlich erarbeitete Anforderungsprofile für berufliche Bildung finden i.d.R. eine breite Akzeptanz bei allen Beteiligten.

Das gemeinsam gesteuerte Marktmodell bietet damit allen Beteiligten übertragbare und zertifizierte berufliche Fähigkeiten an, die voll in nationalen bzw. regionalen Arbeitsmärkten anerkannt sind. Dies bedeutet, dass der Spielraum der nicht-staatlichen Akteure bei der inhaltlichen Bestimmung der beruflichen Bildung lediglich durch die notwendige Einhaltung nationaler Mindeststandards eingeschränkt wird. Nicht-staatliche Berufsbildungsanbieter können dadurch berufliche Bildung besser an die Verwertungssituation in den Betrieben anpassen, was zu einer höheren Attraktivität führt.

Berufliche Bildung findet nicht nur in staatlichen oder nicht-staatlichen Berufsschulen statt, sondern kann auch „kooperativ“ an Arbeitsplätzen in Betrieben stattfinden. Dies wird in Schwellen- und Entwicklungsländern i.d.R. im Rahmen der Lehrlingsausbildung



Werner Heitmann, ESDS

fast ausschließlich in „informellen“ Klein(st)betrieben absolviert. Dieser traditionelle Ausbildungsmodus (z.B. in Ghana) kann modernisiert werden durch kombiniert praktisches Lernen am Arbeitsplatz im Klein(st)betrieb mit theoretischer Ausbildung in Berufsschulen oder Hochschulen. Der Lehrling ist nicht als Student angestellt, sondern als ein (bezahlter) Mitarbeiter des Betriebes.

3. Finanzierung beruflicher Bildung

Die Finanzierung beruflicher Bildung gehört zu den wichtigsten und gleichzeitig strittigsten Themen, die im Zusammenhang mit der Privatisierung der beruflichen Bildung in Schwellen- und Entwicklungsländern diskutiert werden. Die Gründe hierfür variieren sicherlich. In Schwellen- und Entwicklungsländern, in denen berufliche Bildung vorwiegend durch den Staat bereitgestellt und finanziert wird, zwingen zunehmende Budgetengpässe die zuständigen Regierungen, die Berufsbildungsfinanzierung zu diversifizieren und damit auf eine breitere, nachhaltige Basis zu stellen. In anderen Schwellen- und Entwicklungsländern steigen die Ausgaben für berufliche Bildung insgesamt – entweder als Folge einer quantitativen Kapazitätserweiterung oder im Zuge nationaler Reformen, die eher auf eine Qualitätssteigerung der Berufsbildung ausgerichtet sind. Darüber hinaus werden in vielen Schwellen- und Entwicklungsländern in Verbindung mit der Einführung des gemeinsam gesteuerten Marktmodells neue Institutionen geschaffen, etwa für nationale/ sektorale Berufsbildungsagenturen, Organisationen für Standardentwicklung, Qualitätssicherung, Prüfungswesen, Lehreraus- und Fortbildung oder Berufsbildungsforschung. Um diese Institutionen zu betreiben, werden ebenfalls zusätzliche Finanzmittel benötigt.

Berufliche Bildung ist teuer, und zwar üblicherweise deutlich teurer als Allgemein- oder Hochschulbildung.

Die Globalisierung und die damit verbundene Verflechtung der Arbeitsmärkte stellen insbesondere auch Schwellen- und Entwicklungsländer vor erhebliche Herausforderungen. Berufsprofile exportorientierter Industrie- und Dienstleistungssektoren folgen zunehmend internationalen Berufsstandards, und unterliegen zudem zugleich einem permanenten technologischen Fortschritt. Systeme beruflicher Bildung müssen deshalb auf entsprechende Veränderungen auf den nationalen und regionalen Arbeitsmärkten zeitnah reagieren, müssen dabei gleichermaßen offen und durchlässig sein, um auch für Menschen mit niedrigerem Qualifikationsniveau adäquate Berufsbildungsangebote bereitzuhalten und lebenslanges Lernen zu ermöglichen.

Gegenwärtig sind die Berufsbildungssysteme in vielen Schwellen- und Entwicklungsländern chronisch unterfinanziert, das heißt die regelmäßig generierten und verfügbaren Finanzmittel reichen für die Bereitstellung qualitativ „guter“ beruflicher Bildung bei weitem nicht aus. Wenngleich sich die Unterfinanzierung in vielen Schwellen- und Entwicklungsländern auf den gesamten sozialen Sektor, wenn nicht den gesamten Staatshaushalt bezieht. Hohe Abhängigkeit von internationalen Geberorganisationen ist häufig die Folge. Eine besondere Herausforderung für EZ-Vorhaben der beruflichen Bildung liegt darin, erfolgreiche Reformansätze so zu gestalten, dass sie den Anforderungen an Breitenwirksamkeit und Nachhaltigkeit genügen. Viele Vorhaben konzentrieren sich deshalb in der Regel (zunächst) auf die modellhafte Förderung einer am Bedarf der Wirtschaft ausgerichteten Pilotmaßnahme. Die Nachhaltigkeit der Vorhaben und insbesondere der landesweite Transfer der Projektergebnisse scheitern in vielen Schwellen- und Entwicklungsländern jedoch vor allem an einer insgesamt strukturellen Unterfinanzierung der beruflichen Bildung.

Erfahrungen aus zahlreichen EZ-Vorhaben der beruflichen Bildung zeigen, dass das Thema einer angemessenen Finanzierung von beruflicher Bildung durch die lokalen (staatlichen) Partnerorganisationen in

der Regel nicht von Anfang an mitgedacht wird. Zu oft verlassen sich die Partnerregierungen auf die im Rahmen der Vorhaben bereitgestellten Geberbeiträge und vernachlässigen es, die Berufsbildungsfinanzierung unabhängig von Gebermitteln auf eine stabile Grundlage zu stellen (z.B. in Ghana, wo gegenwärtig die Weltbank mit hohem Mitteleinsatz in Vorlage tritt). Somit finden sich in vielen Projektkonzeptionen der EZ bislang kaum Ansätze, das Thema der Finanzierung beruflicher Bildung im Zuge von Berufsbildungsreformen systematisch zu adressieren. Nach wie vor stehen Interventionen, welche sich auf die konzeptionelle und inhaltliche Gestaltung der Berufsbildung und die damit zusammenhängende Kapazitätsentwicklung der zuständigen Institutionen beziehen, im Vordergrund der entwicklungspolitischen Beratung.

Zentraler Bestandteil der entwicklungspolitischen Beratung sollte es daher sein, Themen der Finanzierung mit den Entscheidungsträgern in den Schwellen- und Entwicklungsländern aktiv zu bearbeiten und den Partnern die unterschiedlichen Finanzierungsoptionen und -instrumente mit ihren jeweiligen Vor- und Nachteilen für den jeweiligen Zweck im konkreten Umfeld zugänglich zu machen sowie durch konzeptionellen Beratungsinput zu einer effizienten Umsetzung der gewählten Finanzierungsmechanismen beizutragen. Fragen der Finanzierung sind in nahezu allen EZ-Vorhaben der Berufsbildung relevant, unabhängig von ihrer fachlichen Ausrichtung und Schwerpunktsetzung. Die jeweiligen landesspezifischen Gegebenheiten (Entwicklungsstand, kulturell/historisch begründete Besonderheiten) sind bei der Beratung selbstverständlich zu berücksichtigen. Nur wenn der Aspekt der Finanzierung bei Reformen der Berufsbildung von Beginn an mitgedacht und pro-aktiv bearbeitet wird, sind die erreichten Ergebnisse von EZ-Vorhaben replizierbar, damit breitenwirksam und nachhaltig. Somit wäre anzustreben, dass Berufsbildungsfinanzierung künftig zu den Kernbestandteilen möglichst aller EZ-Vorhaben gehört oder in der Konzeption der Vorhaben zumindest angemessen berücksichtigt wird.

4. Finanzielle Anreizsysteme für nicht-staatliche Akteure

Im Rahmen des gemeinsam gesteuerten Marktmodells ist die direkte Beteiligung von nicht-staatlichen Akteuren an Prozessen der beruflichen Bildung aus zwei Gründen besonders wünschenswert: Erstens erhöht die Nutzung von betrieblichen Arbeitsplätzen für die Vermittlung von praktischen Kenntnissen und Fertigkeiten die innere Effizienz der beruflichen Bildung, zweitens verbessert sie auch die Beschäftigungsfähigkeit der Absolventinnen und Absolventen und damit die externe Effektivität der beruflichen Bildung. Wenn Betriebe ihre Arbeitskräfte selbst ausbilden, tun sie dies, um die Qualifikation der Fachkräfte den realen Arbeitsplatzanforderungen anzupassen. Dies trägt zu Produktivität der Betriebe bei und unterbindet zudem die Beschäftigungslosigkeit/Unterbeschäftigung ausgebildeter Fachkräfte. Anders ausgedrückt: Eine Strategie einer aktiven betrieblichen beruflichen Bildung sichert einen doppelten Nutzen – sowohl bei den Arbeitskräften, als auch beim Betrieb.

Darüber hinaus ist es prinzipiell vertretbar, Betriebe und Auszubildende als Nutznießer beruflicher Bildung auch an ihrer Finanzierung zu beteiligen (indirekte Beteiligung). Eine „gängige“ Form der indirekten Betriebsbeteiligung sind in Schwellen- und Entwicklungsländern kollektive Berufsbildungsabgaben. Um allerdings Betriebe zu einer direkten Beteiligung an der beruflichen Bildung zu motivieren, kommen verschiedene Instrumente in Frage. Im Laufe der Zeit haben sich weltweit vor allem die folgenden Anreizsysteme herauskristallisiert:

- Erstattungen, Umverteilungen und Befreiungen in Kombination mit kollektiven Berufsbildungsabgaben (z.B. „Levy-Grant-System“ in Südafrika)
- Steuererleichterungen
- Sonstige Anreize.

Grundsätzlich kann eine solche Beteiligung dazu genutzt werden, Betriebe zur direkten Teilnahme an beruflicher Bildung zu motivieren, unter der Voraussetzung, dass das Finanzierungsmodell mit einem Anreizsystem für betriebliche Ausbildung kombiniert wird. Im Hinblick auf solche Anreizsysteme ist anzumerken, dass „Patentrezepte“, die eine größtmögliche Effizienz und Effektivität bezogen auf berufsbildungs-, beschäftigungs-, wirtschafts- und sozialpolitische Anforderungen bewirken, nicht existieren. Alle der nachstehend genannten Varianten können im Ordnungs- und Organisationsrahmen des gemeinsam gesteuerten Marktmodells eine optimale Leistungsfähigkeit nur dann entfalten, wenn sie eine breite gesellschaftliche Akzeptanz bei den Nutznießern erfahren.

Eine Alternative zu ‚Levy-Grant-Systems‘ bilden grundsätzlich verschiedene Formen von Steuererleichterungen für ausbildende Betriebe. Eine wirkungsvolle und gleichzeitig transparente Form möglicher Steuerpräferenzen für unternehmerische Berufsbildungsinitiativen können Steuergutschriften für diejenigen Betriebe sein, die überproportional hohe Aufwendungen für berufliche Bildung nachweisen. Ein anderer, ebenfalls steuermindernd wirkender Ansatz besteht für ausbildende Betriebe durch den Abzug eines Festbetrages vom zu versteuernden Gewinn, z.B. abhängig von der Zahl der zur Verfügung gestellten Ausbildungsplätze. Mit diesem Anreizinstrument soll der Tatsache Rechnung getragen werden, dass Betriebe durch berufliche Bildung einen Beitrag zur Entwicklung des produktiven Arbeitskräftepotenzials im Lande leisten, weshalb diese Bemühungen mit zusätzlichen Steuererleichterungen belohnt werden.

Steuernachlässe bedeuten letztlich die staatliche Finanzierung bzw. Subventionierung beruflicher Bildung, die durch Betriebe durchgeführt werden. Sie reduzieren damit zwar die Staatseinnahmen. Letztlich begünstigen sie jedoch die bessere Koordinierung von Angebot und Nachfrage der beruflichen Bildung im gemeinsam gesteuerten Marktmodell, bezogen auf die Ebene des Einzelbetriebes. Die Gesamtsumme der betrieblichen

Berufsbildungsangebote entspricht damit jedoch nicht notwendigerweise der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage nach beruflicher Bildung. Etwaige Diskrepanzen müssen durch die nationale Berufsbildungsplanung unter Beteiligung aller relevanten Akteure aufgefangen werden.

Es hat sich allerdings gezeigt, dass Steuererleichterungen effektiver sind in Schwellen- und Entwicklungsländern mit mittlerem bis hohem Entwicklungsstand und entsprechendem pro-Kopf-Einkommen. Nur wenn in erheblichem Umfang Steuern gezahlt werden, bilden Steuererleichterungen einen tatsächlichen Anreiz. In Ländern, in denen das Steueraufkommen und die Steuerbelastung von Unternehmen gering sind, ist dieses Instrument deutlich weniger effektiv. In manchen Schwellen- und Entwicklungsländern ist aufgrund von wirtschaftlichen Strukturanpassungsprogrammen eine Ausweitung des informellen Sektors bzw. Stagnation/Rückgang der Zahl größerer Betriebe zu beobachten. Dies führt zu einer Senkung des Steueraufkommens, was in manchen Fällen zur Abschaffung der Steuererleichterungen geführt hat. Darüber hinaus sind steuerliche Anreize noch aus einem anderen Grund weniger vorteilhaft für Entwicklungsländer mit niedrigem Bruttoinlandsprodukt: Aufgrund des niedrigen Entwicklungsstandes ist die Kapazität der Betriebe häufig nicht vorhanden, zusätzlich zu ihren Kernprozessen Berufsbildungsmassnahmen im Betrieb zu implementieren.

Neben den oben aufgeführten Anreizinstrumenten für berufliche Bildung gibt es noch eine Vielzahl weiterer (Einzel-)Maßnahmen, mit denen Betriebe zu mehr Engagement in der beruflichen Bildung motiviert werden können. Diese sind im jeweiligen Schwellen- und Entwicklungsland oft historisch gewachsen, und die sie charakterisierenden institutionellen und organisatorischen Strukturen sind durch landesspezifische gesellschaftlich-ökonomische Rahmenbedingungen geprägt. Nachfolgend aufgeführt ist eine beispielhafte Auswahl solcher Maßnahmen:

- Nutzung von betrieblichen Arbeitsplätzen für berufliche Aus- und Weiterbildung nach der regulären Arbeitszeit;
- Unternehmen werden beim Import von Lehr- und Lernmaterial vom Einfuhrzoll befreit;
- Gewährung staatlicher subventionierter Kredite oder Überlassung von Grundstücken für den Bau von betrieblichen Berufsbildungszentren.

Eine Übertragung solcher Einzelmaßnahmen auf Anwendungsfälle in Schwellen- und Entwicklungsländern hängt von der jeweiligen gesellschaftlichen Akzeptanz und konkreten politischen Entscheidungen ab, die im Konsens aller an der Berufsbildung beteiligten Gruppen auf nationaler Ebene getroffen werden müssen. Unter Umständen akzeptieren Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter reduzierte Löhne während der Aus- und Weiterbildung im Betrieb.

Weitere, nicht zu unterschätzende Anreize zur stärkeren Beteiligung nicht-staatlicher Akteure können auch in nicht-monetären Vorteilen bestehen, die nicht-staatlichen Akteuren bei aktiver Mitgestaltung des gemeinsam gesteuerten Marktmodells entstehen. So ist es für den Privatsektor auf die Dauer z.B. sehr nützlich, sein *know-how* in die Entwicklung von Berufsstandards, Curricula und Prüfungsunterlagen einzubringen. Hierin liegt ein entscheidender Hebel, und demzufolge eine wichtige Motivation für Betriebe, um die Inhalte der beruflichen Bildung nachfragegerecht zu gestalten. Da einem einzelnen Betrieb meist der Nutzen einer solchen Beteiligung nicht unmittelbar zugutekommt (sondern der Privatsektor als Ganzes profitiert), bietet sich hier insbesondere die Zusammenarbeit mit Verbänden und Kammern an.

5. Empfehlungen für Interventionsansätze der deutschen EZ

Fragen der Förderung der Privatisierung der beruflichen Bildung sind ein „sensibles Thema“. Nicht jede Regierung eines Schwellen- und Entwicklungslandes ist überhaupt bereit, sich hierzu beraten zu lassen oder regiert empfindlich bis ablehnend auf Vorschläge, die aus Beratersicht zwar angemessen erscheinen mögen, jedoch den politischen Zielsetzungen der Partner widersprechen. Beratung auf der politischen Ebene erfordert daher zunächst eine fundierte Informationsgrundlage sowie – darauf aufbauend – ein sicheres Urteilsvermögen über die möglichen Bewegungs- und Reformspielräume innerhalb des politischen Systems.

Doch Informationen und Urteilsvermögen allein reichen nicht, um auf der Politikebene erfolgreiche Beratung umzusetzen. Um bei den Entscheidungsträgern des Schwellen- oder Entwicklungslandes Gehör zu finden und eine Vertrauensbasis aufzubauen, bedarf es darüber hinaus eines erheblichen Einfühlungsvermögens und der prinzipiellen Bereitschaft des Zuhörens. Der Aufbau von Vertrauen erfordert nicht selten einen regelmäßigen Beratungsdiallog über mehrere Jahre, so dass es sein kann, dass ein politisch sensibles Thema wie das der Entwicklung eines gemeinsam gesteuerten Marktmodells eventuell in einer frühen Projektphase noch nicht adressiert werden kann.

Als Berater/in befindet man sich entsprechend in einem gewissen Dilemma: Aufgrund der Relevanz des gemeinsam gesteuerten Marktmodells für die Breitenwirksamkeit und Nachhaltigkeit der Projektergebnisse sollte es einerseits von Beginn an „mitgedacht“ werden, andererseits erfordert die effektive (also erfolgreiche) Bearbeitung des Themas ein hohes Maß an Vertrauen, was zunächst erst entwickelt werden muss. Hierzu können neben regelmäßigem Beratungsdiallog selbstverständlich Projekterfolge in anderen Kernbereichen wesentlich beitragen. Eine generelle Empfehlung kann daher lauten, die Bemühungen gerade zu Beginn von Neuvorhaben verstärkt auf eine rasche und erkennbare

Verbesserung der Ausbildungsqualität zu konzentrieren. Nicht zuletzt wird dies von Vorhaben insbesondere der deutschen EZ seitens der Partner auch erwartet. Entsprechend richten sich die Projektmaßnahmen zunächst auf die Definition bedarfsgerechter Standards, die Qualifizierung von Lehrkräften, Verbesserung der Ausstattung, Kooperation mit der Wirtschaft etc. Auf Grundlage erster gegebenenfalls schon kurzfristig erzielter Erfolge lassen sich politisch sensible Themen, wie z.B. das der Privatisierung beruflicher Bildung, deutlich leichter bearbeiten. Sie dürfen in Anbetracht anderer Schwerpunkte im Projektverlauf nicht vernachlässigt werden, sondern sollten nach einer Anlaufphase dauerhaft ein fester Bestandteil des Beratungsdialogs sein.

Ausgehend von diesen Vorüberlegungen konzentriert sich die politische und strategische Beratung im Kontext der Entwicklung des gemeinsam gesteuerten Marktmodells auf folgende Bereiche, die nachfolgend näher erläutert werden:

- eine Bestandsaufnahme und Einschätzung der Machtverhältnisse;
- die Beratung bei der Entwicklung von Leitlinien der Berufsbildungsfinanzierung und der Einführung neuer Finanzierungsmechanismen;
- die Beratung bei der Verankerung neuer Finanzierungsmechanismen in Gesetzen, Verordnungen und Implementierungsstrategien;
- die Beratung zur Geberabstimmung.

Basierend auf der Analyse des politischen Systems sowie einer darauf abgeleiteten „Landkarte“ relevanter Akteure bildet die Initiierung von „Stakeholder“-Prozessen ein wichtiges Instrument der deutschen EZ, welches insbesondere auch im Zusammenhang mit Reformen der Privatisierung beruflicher Bildung Anwendung findet. Wie zuvor verschiedentlich angesprochen, erfordert die Entwicklung des gemeinsam gesteuerten

Marktmodells einen breiten Konsens der relevanten Akteure. Ein solcher Konsens ist nur über mehrstufige Dialogprozesse herzustellen.

Im Zentrum steht dabei die Frage, in welche Richtung sich die Berufsbildung des Schwellen- oder Entwicklungslandes entwickeln soll und welche Möglichkeiten es gibt, „Win-Win“-Situationen für relevante staatliche und nicht-staatliche Akteure zu erschaffen. Da es vielfach vor allem an einer ausreichenden Bedarfsorientierung mangelt, steht meist eine stärkere Beteiligung der Wirtschaft im Zentrum der Diskussion. Insbesondere durch eine zielgerichtete Gestaltung der Finanzierungsmechanismen bieten diesbezüglich geeignete Steuerungsmöglichkeiten. Dies trifft jedoch verständlicherweise auf Widerstände derjenigen Akteure, die durch Einführung neuer Finanzierungsinstrumente zumindest zunächst stärker belastet werden. Es gilt daher, einen möglichst konsensfähigen Weg zur Umsetzung dieser Instrumente zu entwickeln. Dies gelingt am ehesten, wenn von Beginn an alle potenziell betroffenen Akteure in den Dialogprozess einbezogen werden und ihre Vorstellungen (Anregungen und ggf. Vorbehalte) einbringen können.

Gefährdet sind komplexe „Stakeholder“-Prozesse für die Entwicklung eines gemeinsam gesteuerten Marktmodells insbesondere dann, wenn die Diskussionsprozesse sich über einen längeren Zeitraum erstrecken und währenddessen bereits neue politische Trends aufkommen, die ebenfalls berücksichtigt werden sollen. Dies kann einen möglicherweise bereits erzielten „Stakeholder“-Konsens durchaus erneut in Frage stellen.

Auch in diesem Kontext gilt die generelle Empfehlung, gegebenenfalls zunächst Erfolge in anderen Bereichen der beruflichen Bildung (z.B. eine Verbesserung der Qualität der Ausbildung) anzustreben und hierfür erste „Stakeholder“-Prozesse zu initiieren. So kann die Kooperation zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren zunächst erprobt werden, bevor Fragen der

Finanzierung im breiteren „Stakeholder“-Kreis diskutiert werden.

Ein möglicher „Königsweg“ der Beratung kann es somit sein, prioritär zunächst die Diskussion über eine verstärkte Kooperation und Beteiligung der Wirtschaft in der beruflichen Bildung anzuregen, und erst wenn eine solche Zusammenarbeit erfolgreich etabliert ist, den Partnern zu empfehlen, finanzielle Implikationen zu erörtern bzw. finanzielle Beiträge auszuhandeln. Für eine erfolgreiche Einführung des gemeinsam gesteuerten Marktmodells gilt es in besonderem Maße, den „richtigen Zeitpunkt“ für die angestrebten Reformschritte zu erkennen und zu nutzen. Mit anderen Worten: In welcher Situation sind relevante Akteure bereit, bisherige Positionen aufzugeben und neue Entwicklungen zu akzeptieren?

Erkenntnisse von Monika Muylkens

Die Einrichtungen der EZ sind selbstverständlich genauso wie alle handelnden Akteure gehalten, gesetzliche Regelungen, Verfahrensvorschriften und Good Governance auch bei Ausschreibungen umzusetzen. In diesem Rahmen besteht die Möglichkeit, sowohl bei der Durchführung eigener Ausschreibungen als auch bei der Beratung anderer Staaten oder multilateraler Organisationen darauf hinzuwirken, dass ein Auftrag in Form von möglichst vielen Losen ausgeschrieben wird, damit KMUs überhaupt eine Chance haben, bei solchen Ausschreibungen erfolgreich zu sein.

Sehr generalisiert, aber auf diesem Abstraktionsniveau lässt sich die Komplexität andiskutieren: Wenn der lokale Privatsektor (Unternehmen) bereits Berufsbildungs-Maßnahmen ergreift und auch selbst finanziert, sollte FZ davon absehen, durch Zahlungen verzerrende vermeintliche „Incentives“ zu setzen (aus dem Indonensien-Beispiel).



Monika Muylkens

„Nicht-staatlich“ sollte viel genauer definiert werden. Wo sind die Gewerkschaften, NGOs, Medien, Zivilgesellschaft?

Unklar ist geblieben, warum staatliche EZ überhaupt mit nicht-staatlichen Akteuren umgehen muss, wenn nicht der Partnerstaat diese auswählt und das selbst wünscht. Hier sollte die Partnerregierung die Akteure und die Agenda setzen.

Erkenntnisse von Clemens Aipperspach

Der Begriff „Privatsektor“ wird in der Diskussion (auch in Handlungsempfehlungen) oft allgemein und dadurch missverständlich verwendet; hier sollte in der Sprachregelung stärker auf eine Differenzierung zwischen privaten Bildungsanbietern und sonstigen Unternehmen, die sich in beruflicher Bildung engagieren, differenziert werden. Häufig sind die genauen Interessen, Erwartungen und Förderbedarfe privater Bildungsanbieter aber auch unbekannt.

Ausgehend von einer kritischen Betrachtung der bisher stark auf öffentliche Bildungsträger konzentrierten bilateralen EZ, werden von einigen Workshop-Teilnehmern auch Unternehmen als ggf. großflächig zu fördernde „Bildungsträger“ (etwa im Sinne innerbetrieblicher Ausbildung oder durch eigene Trainingszentren) in Erwägung gezogen. Gleichzeitig bestehen große Bedenken bzgl. der Umsetzbarkeit („unrealistisch“) – nicht zuletzt daher, dass viele Regierungen einen solchen Förderansatz im Rahmen der beruflichen Bildung „niemals akzeptieren würden“.



Clemens Aipperspach

Die Workshop-Teilnehmer waren sich weitgehend einig, dass – bei aller intendierten Stärkung von Aktivitäten nicht-staatlicher Akteure – dem Staat in den Partnerländern doch auf absehbare Zeit eine wesentliche Rolle in der Qualitätssicherung (z.B. Akkreditierung von Instituten) zukommt. In bestimmten Bereichen müssen aber auch Unternehmen oder deren Vertreter stärker in die Qualitätssicherung eingebunden werden (z.B. bei der Durchführung von Prüfungen/Zertifizierungen).

Valide Informationen über Bedarfe von KKMU bzw. der direkte Austausch mit ihnen wäre für TVET-Projekte essentiell, da in den meisten Partnerländern dieser Sektor einen großen Teil der Volkswirtschaft bildet. Gleichzeitig besteht hierin eine der größten Herausforderungen, weil KKMU aufgrund ihrer geringen Größe und großen Anzahl kaum einzeln angesprochen werden können und häufig nur unzureichend von der verfassten Wirtschaft repräsentiert werden. Insgesamt wird – auch EZ-seitig – daher noch zu wenig auf die besonderen Bedürfnisse von KKMU im Sinne von zugeschnittenen Trainingsangeboten eingegangen.

Bei Projektkonzeptionen werden Arbeitnehmer / Trainees als Haupt-Zielgruppen oft gar nicht direkt eingebunden (sondern nur staatliche Institutionen, Bildungsanbieter und Unternehmen). Auch Gewerkschaften werden in Dialogprozessen oft zu wenig beachtet (nicht einheitliche Meinung aller Teilnehmer).



Dr. Barbara Drexler

Erkenntnisse von Barbara Drexler

In fragilen und kleinen Staaten könnten „Insellösungen“, die beobachtet und nachgeahmt werden, ein guter Lösungsansatz sein.

Äußerst interessant war zu hören, dass in manchen Umwelten – wie zum Beispiel den palästinensischen Gebieten – eine sektorübergreifende „Großlösung“ wie eine „tabula rasa“ Reform des gegenwärtigen Berufsbildungssystems sehr schwer umsetzbar ist. Erfolgsversprechender sind sehr sichtbare Erfolgsmodelle, die zur Nachahmung verleiten. Diese Erfahrung auf der Ebene der beruflichen Bildung im Nahen Osten deckt sich übrigens mit der Erfahrung der Frankfurt School of Finance & Management, die in Kinshasa in Kooperation mit einer lokalen Uni einen Master of Microfinance aufgelegt hat. Zwar werden hier pro Jahr nur 35 Studenten ausgebildet, aber das Konzept – berufsbefähigende Ausbildung anzubieten – hat mittlerweile bereits einige Nachahmer gefunden.

Auch in Deutschland war berufliche Bildung zunächst eine „Insellösung“.

Die derzeit überaus starke Leistung der deutschen Wirtschaft wird unter anderem auf das deutsche duale System zurückgeführt. Während sich viele Experten mittlerweile einig sind, dass es unmöglich ist, das duale System 1:1 in andere Länder zu exportieren, habe ich mich bisher eher mit der institutionellen Einbettung beschäftigt. Deutschland ist in dem Gefüge der Mitbestimmung und der Partizipation doch recht einzigartig. Während mir sehr bewusst ist, dass dieses Gefüge über lange Jahre gewachsen ist, hatte ich bisher noch nicht



Die Veranstaltung fand in der GIZ-Repräsentanz Berlin statt.

viel darüber nachgedacht, wie die ersten Berufsschulen gegründet wurden. Deshalb war für mich der Input des Chemnitzer Professors sehr erkenntnisreich, die ersten Berufsschulen, zumindest in Sachsen und Bayern seien als „Insellösung“ geschaffen worden.

Wenn man berufliche Bildung nachhaltig platzieren möchte, bedarf es eines „change of mind“ in vielen Schwellen- und Entwicklungsländern – oder eines rebranding of dual training.

Bildung ist ein Statussymbol. In vielen Schwellen- und Entwicklungsländern hat berufliche Bildung wenig Status. Um dies zu ändern braucht es entweder sehr aufwendige PR Kampagnen – oder aber meiner Meinung nach ein *rebranding* der dualen beruflichen Bildung. Am erfolgversprechendsten sind tatsächlich Modelle auf tertiärer Basis, bei denen Teilnehmer zum Schluss mit einem Diplom geschmückt sind.

Nicht alle Finanzierungsmodelle, die auf Hochschulebene hervorragend reüssieren sind für berufliche Bildung geeignet.

Ein sehr gutes Beispiel hierfür sind die so genannten *Human Capital Contracts* (HCC). HCC funktionieren hervorragend auf Hochschulebene in Ländern, in denen die Vertragstreue hoch ist und Einkommenssteuer zuverlässig eingetrieben wird. Am besten für Entwicklungs- und Schwellenländer sind *student loans* und Gutscheine geeignet- auch auf der Ebene der beruflichen Bildung. Auf Angebotsseite gibt es durchaus Potential, den *access to finance*, insbesondere privater Berufsschulen, zu verbessern indem mittelfristige Finanzierung ermöglicht wird.

Durch die Förderung von Finanzierungskonzepten erreicht man die untere Mittelschicht, aber nicht die „*poorest of the poor*“.

Erkenntnisse von Dieter Dohmen

Es entstand immer wieder den Eindruck, dass doch sehr stark am deutschen System und seiner Komplexität festgehalten wird bzw. dies als Blaupause gilt, obwohl die Rahmenbedingungen völlig andere sind. Zugespitzt: es muss immer eine dem BIBB vergleichbare Institution her etc. Es stellt sich die Frage, ob die Stakeholder in den Partnerländern damit nicht in vielen Fällen überfordert sind und es einen flexibleren Ansatz geben sollte.

Zudem scheinen die jeweiligen Rahmenbedingungen nicht hinreichend berücksichtigt und die Analysen, z.B. im Kontext der Umsetzung einzelner Projektvorhaben, unterkomplex (was aber natürlich auch wieder die Gefahr beinhaltet, die Umsetzung zu überfrachten). Umgekehrt scheinen Lösungsansätze überkomplex zu sein (und werden dann wieder unzureichend = unterkomplex analysiert).

Es stellt sich die Frage, wieviel wir eigentlich über die Faktoren und Bedingungen einer erfolgreichen Implementierung wissen? Hier scheint ein beachtliches Defizit zu liegen. Damit verbunden die Frage, ob/wie ehrlich – und damit insbesondere auch kritisch – solche Analysen sein dürfen. Im Rahmen solcher Evaluationen muss viel mehr ins Detail gegangen werden, als dies oft der Fall ist – was aber auch entsprechende Budgets erfordert. Es wäre zu überlegen, ob/wie man den Mehrwert entsprechend herausarbeiten kann.

Nicht nur als Beobachtung aus diesem Workshop: Manchmal wäre etwas mehr Realismus gut, angefangen von den in den EZ-Programmen formulierten (und von der Politik vorgegebenen) Zielsetzungen, einschließlich der Zielindikatoren bis hin zu den Erwartungen der Politik, die natürlich am liebsten „große Erfolge“ oder „große Vorhaben“ der Öffentlichkeit präsentiert.

Agenda

8.45	Registrierung	
9.30	Begrüßung und Einführung	Annika Calov Moderatorin Dr. Michaela Baur GIZ Arlina Elmiger KfW
Setting the Scene – Thesen und Hintergründe		
10.00	Privatisierung von beruflicher Bildung – welche Aufgaben hat der Staat?	Werner Heitmann ESDS Consulting
10.30	Innovative Kooperationsformen in der beruflichen Bildung	Clemens Aipperspach PLANCO Consulting
11.00	Pause	
11.30	Nachfrageorientierung in der beruflichen Bildung – Grenzen und Möglichkeiten	Dr. Dieter Dohmen Forschungsinstitut für Bildungs- und Sozialökonomie
12.00	Finanzierungsmöglichkeiten für nicht-staatliche Berufsbildungsanbietern	Dr. Barbara Drexler Frankfurt School of Finance & Management
12.30	Exportbranche Aus- und Weiterbildung 2012/13	Monika Muylkens iMOVE beim Bundesinstitut für Berufsbildung
13.00	Mittagessen	
14.00	Parallele Diskussionshubs	
	Realitätscheck: Zusammenspiel staatlicher und nicht-staatlicher Akteure in Indonesien	Kerstin Nagels GIZ Clara Winkler KfW
	Modernisierung des Lehrlingswesens in Ghana und Einführung des innovativen Voucher Systems	Dr. Jeanette Burmester Konsortium GFA-PLANCO-HKS im Auftrag der GIZ Dr. Wolfgang Weth KfW
	Realitätscheck: Zusammenspiel staatlicher und nicht-staatlicher Akteure in den Palästinensischen Gebieten	Dr. Andreas König GIZ Frank Determann KfW
15.45	Pause	
16.00	Plenum: Ergebnisse der Diskussionshubs	
16.30	Wrap-up	Jens von Roda-Pulkowski KfW Bianca Rohrbach GIZ
	Verabschiedung	Annika Calov Moderation
16.45	Ende und kleiner Empfang	

Teilnehmerliste

Nachname	Vorname	Organisation
Adrion	Celina	Auswärtiges Amt
Aipperspach	Clemens	PLANCO Consulting
Andjelkovic	Sonja	sequa
Balkowski	Julian	Auswärtiges Amt
Bank, Prof. Dr.	Volker	Technische Universität Chemnitz
Baur, Dr.	Michaela	GIZ
Brand	Bettina	DVV International
Buch	Sarah	GIZ
Burmester, Dr.	Jeanette	GFA-PLANCO-HKS
Calov	Annika	Consultant
Determann	Frank	KfW
Dohmen, Dr.	Dieter	FiBS
Döhne	Karin	Brot für die Welt – Evangelischer Entwicklungsdienst
Drexler, Dr.	Barbara	Frankfurt School of Finance
Elmiger	Arlina	KfW
Farrington-Schomburg	Alexandra	Misereor
Frölich	Jan	KfW
Frommberger, Prof. Dr.	Dietmar	Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg
Gerhards	Thomas	Don Bosco Bonn
Grigoleit-Dagyab	Norzin	BMZ
Häbig	Manfred	GIZ
Heinen	Helmut	Consultant
Heitmann	Werner	ESDS
Herrling	Bianca	IPC
Hummelsheim	Stefan	GIZ
Ismetova	Alsu	GIZ
Jahn	Ulrich	KfW
Kampen	Christian	KfW
Kitz	Jani	GIZ
König, Dr.	Andreas	GIZ
Lange	Ralf	FAKT
Meier, Dr.	Ralf	sequa
Meininger, Dr.	Klaus-Dieter	GIZ
Muylkens	Monika	iMOVE beim BIBB
Nagels	Kerstin	GIZ
Niemeyer	Heike	Consultant
Roda-Pulkowski	Jens von	KfW
Rohrbach	Bianca	GIZ
Rudner, Dr.	Nicole	Consultant
Schwarz	Heiko	Auswärtiges Amt
Tittmann	Cornelia	KfW
Weiß, Dr.	Jürgen	GOPA
Weth, Dr.	Wolfgang	KfW
Winkler	Clara	KfW

Impressum

Herausgeber

Deutsche Gesellschaft für
Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Sitz der Gesellschaft

Bonn und Eschborn

Sektorvorhaben Berufliche Bildung

Godesberger Allee 119
53175 Bonn

Tel. +49 (0) 228 24934 – 0

Fax +49 (0) 228 24934 – 215

Dag-Hammarskjöld-Weg 1-5
65760 Eschborn

Tel. +49 (0) 6196 79 – 0

Fax +49 (0) 6196 79 – 1115

berufsbildung-arbeitsmarkt@giz.de

www.giz.de

Redaktion

Sektorvorhaben Berufliche Bildung

Gestaltung

MediaCompany – Agentur für Kommunikation GmbH, Bonn

Druck

Top Kopie GmbH, Frankfurt

Gedruckt auf FSC-zertifiziertem Papier

Bildnachweis

© Paul Hahn, Berlin

Stand

Juni 2014

Die GIZ ist für den Inhalt der vorliegenden Publikation verantwortlich.

Im Auftrag des

Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)
Referat Bildung und digitale Welt

Postanschrift der BMZ-Dienstsitze

BMZ Bonn
Dahlmannstraße 4
53113 Bonn

Tel. +49 (0) 228 99 535 – 0

Fax +49 (0) 228 99 535 – 3500

BMZ Berlin | im Europahaus
Stresemannstraße 94
10963 Berlin

Tel. +49 (0) 30 18 535 – 0

Fax +49 (0) 30 18 535 – 2501

poststelle@bmz.bund.de

www.bmz.de