



Bundesministerium für  
wirtschaftliche Zusammenarbeit  
und Entwicklung



# Aufbau und Funktion nationaler Berufsbildungsagenturen

Eine explorative Untersuchung unter Einbezug von Fallbeispielen.

Herausgegeben von:

**giz** Deutsche Gesellschaft  
für Internationale  
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

# Aufbau und Funktion nationaler Berufsbildungsagenturen

Eine explorative Untersuchung unter Einbezug von Fallbeispielen.

Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Anmerkung:

Werden Personenbezeichnungen aus Gründen der besseren Lesbarkeit lediglich in der männlichen oder weiblichen Form verwendet, so schließt dies das jeweils andere Geschlecht mit ein.

# Vorwort

Im Auftrag des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) berät die Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) im Kontext der deutschen Entwicklungszusammenarbeit die Weiterentwicklung von Nationalen Berufsbildungsagenturen. Dabei unterstützen aktuell die Programme der beruflichen Bildung in Albanien, Kirgisistan, Mongolei, Usbekistan, Vietnam, Ruanda, Kosovo, Ghana, Namibia, Myanmar, Indonesien, Pakistan und in den Palästinensischen Gebieten die Partnerorganisationen durch Maßnahmen der Organisationsentwicklung bei ihren Reformanstrengungen. Nationale Berufsbildungsagenturen sind als staatliche, halb-staatliche oder autonome Durchführungsorganisationen ein zentraler Akteur in der Entwicklung und Qualitätssicherung von beruflicher Bildung und gleichzeitig ein Vermittler zwischen Staat und Wirtschaft.

Die vorliegende Studie soll dazu dienen, die Thematik „Nationale Berufsbildungsagenturen“ in den theoretischen Hintergrund der Governance-Forschung im Bereich der beruflichen Bildung einzuordnen. Sie soll zugleich ein erster Baustein sein, das vorhandene Wissen zu systematisieren und aufzubauen. Nur auf der Grundlage dieser und weiterführender Arbeiten wird es den Beraterinnen und Beratern in der internationalen Zusammenarbeit möglich sein, eine angemessene Fachberatung im Rahmen von Veränderungsprojekten anzubieten und somit zum Erfolg der Reformen der Partner wirkungsvoll beizutragen.

Wir möchten uns an dieser Stelle bei Prof. Dr. Dietmar Frommberger für die sehr interessante Studie sowie die gute Zusammenarbeit bedanken. Wir hoffen, dass die Studie einen ersten wichtigen Beitrag zur weiteren Diskussion und Ausarbeitung der Thematik leisten wird. Über Anregungen und konstruktive Kritik freuen wir uns. Bitte wenden Sie sich dafür an Bianca Rohrbach ([bianca.rohrbach@giz.de](mailto:bianca.rohrbach@giz.de)) als Ansprechperson in der GIZ.

Wir wünschen Ihnen eine angenehme Lektüre.

Bianca Rohrbach und Dr. Klaus-Dieter Meininger  
*Sektorvorhaben Berufliche Bildung*

	<b>Vorwort</b>	2
	<b>Inhalt</b>	3
	<b>Abkürzungen</b>	4
	<b>Abbildungen</b>	5
<b>1.</b>	<b>Gegenstand, Zielstellung und Aufbau der Studie</b>	6
<b>2.</b>	<b>Einbettung der Fragestellungen in die Governanceforschung und in die Entwicklungen in der Berufsbildung</b>	9
	2.1 Governance: Zusammenspiel von Akteurskonstellationen und Handlungskoordinationen im Mehrebenensystem	10
	2.2 Governancebedingungen und Regulierungsmodelle in der beruflichen Bildung	12
	2.3 Tendenzen in der beruflichen Bildung: Entwicklung von Mischsystemen und Einbindung der Unternehmen als Lernorte	18
<b>3.</b>	<b>Governance und Qualitätsentwicklung in der beruflichen Bildung</b>	21
	3.1 Qualitätsentwicklung in der beruflichen Bildung	22
	3.2 Strukturelles und dynamisches Qualitätsverständnis	24
	3.3 Qualitätsentwicklung im Wandel: Neue Steuerungsansätze in Bildung und Berufsbildung	25
	3.4 Berufsbildung zwischen Staat und Markt – Entwicklungen und besondere Herausforderungen für die Qualitätsentwicklung in der beruflichen Bildung	27
<b>4.</b>	<b>Aufgaben und Funktionen Nationaler Berufsbildungsagenturen (NBA) als intermediäre Instanzen in der beruflichen Bildung</b>	30
	4.1 Nationale Berufsbildungsagenturen	31
	4.2 Nationaler Berufsbildungsagenturen: Kollektive Überformungen informeller Qualifizierungsprozesse	32
	4.3 Funktionen nationaler Berufsbildungsagenturen	33
<b>5.</b>	<b>Nationale Berufsbildungsagenturen in ausgesuchten Regionen und Ländern</b>	34
	5.1 Auswahl und Informationsgewinnung	35
	5.2 Darstellung der Fallbeispiele	35
	5.2.1 Brasilien	35
	5.2.2 Malaysia	37
	5.2.3 Ghana	40
	5.2.4 Bulgarien	45
	5.2.5 Saudi-Arabien	47
<b>6.</b>	<b>Empfehlungen und weiterer Untersuchungsbedarf</b>	51
	6.1 Empfehlungen für die politische Beratung zur Weiterentwicklung von Berufsbildungsstrukturen	52
	6.2 Weiterer Untersuchungsbedarf und Identifizierung von Wirkungs- und Akzeptanzfaktoren	55
<b>7.</b>	<b>Quellenverzeichnis</b>	57

# Abkürzungen

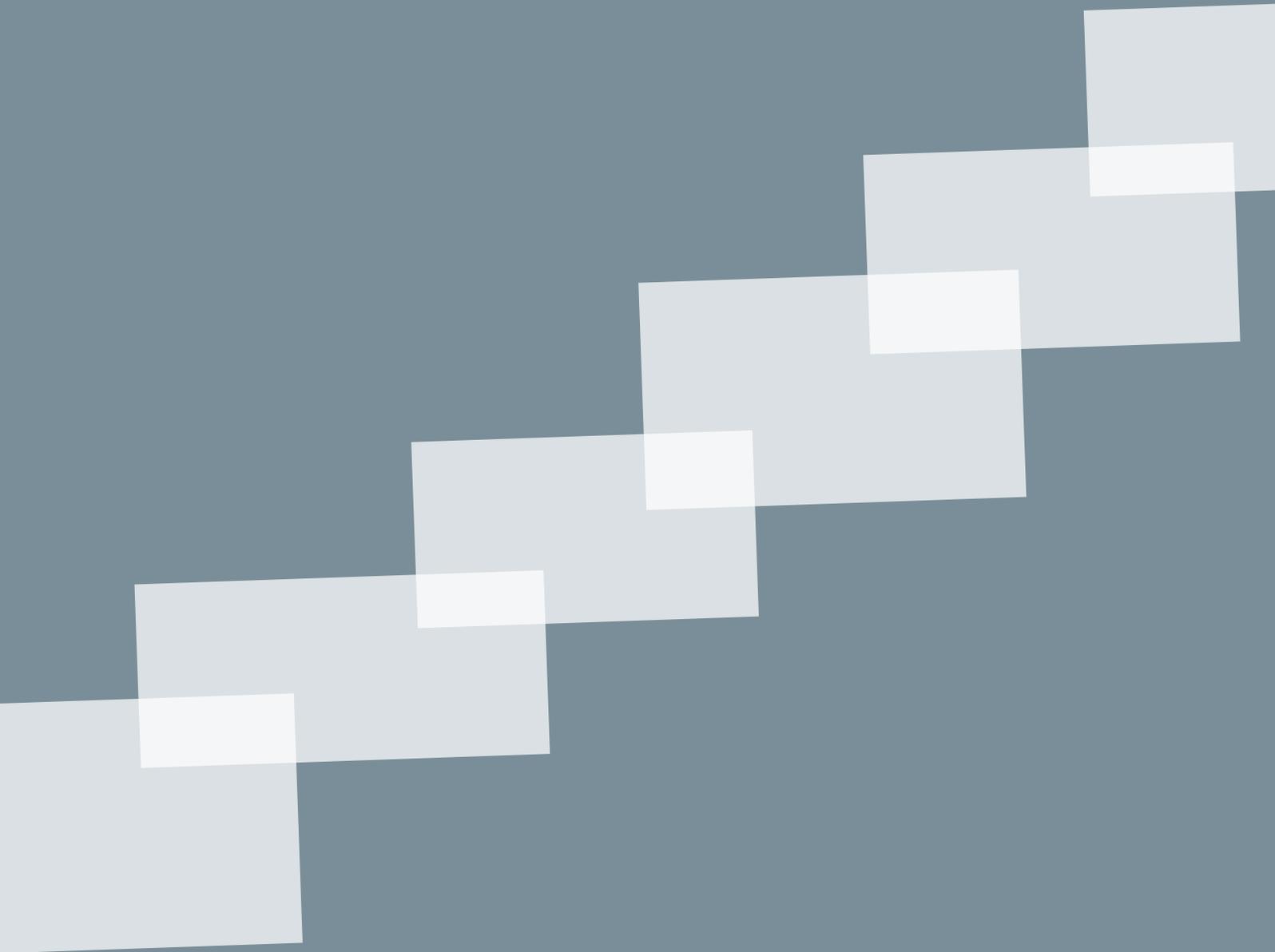
<b>ADTEC</b>	Advanced Technical Centres
<b>ASC</b>	Asean Skills Competition
<b>BMZ</b>	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
<b>CBTE</b>	Competency based Training and Education
<b>Cedefop</b>	European Centre for the Development of Vocational Training
<b>CIAS</b>	Centre for Instructor and Advanced Skill Training
<b>COTVET</b>	Council for Technical and Vocational Education and Training
<b>CPM</b>	Malaysian Skills Competition
<b>DSD</b>	Department of Skills Development
<b>EA</b>	Employment Agency
<b>EDP</b>	Education Development Plan
<b>GIZ</b>	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH
<b>GLCs</b>	Government-Linked Companies
<b>ILO</b>	International Labour Organization
<b>ITI</b>	Industrial Training Institut
<b>JICA</b>	Japan International Cooperation Agency
<b>JMTI</b>	Japan-Malaysian Training Institute
<b>MEC</b>	Ministério da Educação
<b>MMYE</b>	Ministry of Manpower, Youth and Employment
<b>MNCs</b>	Multi-National Corporations
<b>MOE</b>	Ministry of Education
<b>MSC</b>	Malaysian Skills Certificate System
<b>NASDA</b>	National Skills Development Act
<b>NAVET</b>	National Agency for Vocational Education and Training
<b>NBA</b>	Nationale Berufsbildungsagentur
<b>NDTS</b>	National Dual Training System
<b>NOSS</b>	National Occupational Skills Standards
<b>NRO</b>	Nichtregierungsorganisation
<b>o.J.</b>	ohne Jahresangabe
<b>SETEC</b>	Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica
<b>SKM</b>	Malaysian Skills Certificate System
<b>SKKM</b>	Malaysian Skills Credit System
<b>SME</b>	Small and Medium Enterprise
<b>TVET</b>	Technical and Vocational Education and Training
<b>TVTC</b>	Technical and Vocational Training Cooperation
<b>UN</b>	United Nations
<b>UNESCO</b>	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
<b>VETA</b>	Vocational Education and Training Act
<b>WSC</b>	World Skills Competition

# Abbildungen

<b>Abbildung 1:</b>	Actors in VET Multilevel Governance	13
<b>Abbildung 2:</b>	Akteure und Interessen in der beruflichen Bildung am Beispiel des Dualen Systems in Deutschland	14
<b>Abbildung 3:</b>	Steuerungsmodelle in der Berufsbildung nach Greinert	15
<b>Abbildung 4:</b>	Steuerungsmodelle in der Berufsbildung nach Busemeyer/Trampusch	17
<b>Abbildung 5:</b>	Qualitätsprozessmodell in der beruflichen Bildung	24
<b>Abbildung 6:</b>	Organigramm SETEC – Nationale Berufsbildungsagentur Brasilien	36
<b>Abbildung 7:</b>	Zur historischen Entwicklung von COTVET	42
<b>Abbildung 8:</b>	Organigramm COTVET – Nationale Berufsbildungsagentur Ghana	44
<b>Abbildung 9:</b>	Organigramm TVTC – Nationale Berufsbildungsagentur Saudi Arabien	49
3.3	Arbeitsmarktorientierte Qualifizierungsangebote für den Gesundheitssektor	33
4	Empfehlungen an die deutsche Entwicklungszusammenarbeit	40
4.1	Technische Zusammenarbeit zur Förderung von Beschäftigung im Gesundheitssektor	41
4.2	Finanzielle Zusammenarbeit zur Förderung von Beschäftigung im Gesundheitssektor	45
4.3	Perspektiven für die deutsche Entwicklungspolitik	47
5	Anhang	49
5.1	Definition von Berufen	49
5.2	Definition der Einrichtungen	57
5.3	Literaturverzeichnis	62

# *1. Gegenstand, Zielstellung und Aufbau der Studie*

---



## 1. *Gegenstand, Zielstellung und Aufbau der Studie*

In der vorliegenden Untersuchung wird auf der Basis einschlägiger Literatur und unter Berücksichtigung diverser Fallbeispiele der Frage nachgegangen, mit welchen Governanceprinzipien nationale Berufsbildungsstrukturen weiterentwickelt werden und welche Aufgaben und Funktionen in diesem Zusammenhang Nationalen Berufsbildungsagenturen zukommen können. Nationale Berufsbildungsagenturen (NBA) sind als staatliche, halbstaatliche oder autonome Organisationen zentrale Instanzen/Akteure in der Entwicklung und Qualitätssicherung beruflicher Bildung und gleichzeitig ein Vermittlungsorgan zwischen Staat und Wirtschaft; der Begriff „Wirtschaft“ umfasst Arbeitgeber- und Arbeitnehmeraktivitäten und -interessen. Nationale Berufsbildungsagenturen erfüllen eine wichtige gesellschaftliche und politische Funktion zur Regulierung der beruflichen Bildung in einem Land und/oder in einer Region. Im Rahmen der vorliegenden Studie wird die Bezeichnung „Nationale Berufsbildungsagenturen“ verwendet; daneben existieren weitere Bezeichnungen in verschiedenen Ländern (vgl. Kapitel 4).

Das Thema tangiert insofern die Möglichkeiten und Grenzen der politischen Steuerung beruflicher Bildung, mithin die Absicht der gesellschaftlich legitimierten Instanzen, das Feld der beruflichen Bildung in Betrieb und Schule absichtsvoll zu gestalten. Eng verbunden ist diese Thematik mit dem politischen Anspruch der Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung in der beruflichen Bildung.

Die übliche Herausforderung für politische Organe liegt darin, die handelnden Akteure und Institutionen zu gewünschten Verhaltensweisen zu bewegen. Steuerungsimpulse zur Veränderung von Verhaltensweisen sind häufig nicht erfolgreich, da die betroffenen Einrichtungen alternativ nach gewohnten, bewährten und dominierenden Interessen entscheiden und agieren. Anordnung „von oben“ bzw. Verhaltensnormierung per Gesetz allein reicht nicht aus, vielmehr sind Kooperation und Verhandlung notwendig, um die Akzeptanz und Nutzenwahrnehmung und damit die Voraussetzung für die Umsetzung von Regeln und normativen Vorgaben herzustellen. Zugleich benötigen die politischen Organe die notwendige Legitimation und Anerkennung. Nur solche politischen Organe werden erfolgreich Steuerungsimpulse setzen können, die von den betroffenen Akteuren und Institutionen weitgehend anerkannt werden. Hierfür sind Mitsprache- und Beteiligungsmöglichkeiten notwendig.

Für das Feld der beruflichen Bildung bedeutet dies konkret, dass die Akteure der beruflichen Bildung maßgeblich an den Entscheidungsfindungsprozessen beteiligt werden und Zuständigkeiten für die Kontrollprozesse gewinnen. So wird die nachhaltige Einbeziehung der Unternehmen in ein System der beruflichen Bildung nur gelingen, sofern die Arbeitgeber- und – soweit organisiert – Arbeitnehmerinteressen im Rahmen der Entwicklung von Regularien für die Berufsbildung (zum Beispiel Curricula) und hinsichtlich der Qualitätskontrolle (zum Beispiel in Bezug auf Prüfungen oder mittels Akkreditierungen) systematisch und paritätisch beteiligt werden.

Das Feld der beruflichen Bildung liegt im Überschneidungsbereich der Bildungs-, Wirtschafts- und Sozialpolitik. Entsprechend vielfältig sind die Interessen der dort einflussreichen und unterschiedlichen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Akteure. Nationale Berufsbildungsagenturen gewinnen für den Prozess der Aushandlung der Interessen eine zentrale Bedeutung. Zugleich konkurrieren sie mit anderen Einrichtungen, insbesondere mit solchen, die bereits sehr viel länger im Feld der beruflichen Bildung mit Befugnissen ausgestattet sind.

Das Ziel dieser Studie liegt darin, Empfehlungen zu wichtigen Aspekten vorzubereiten und zu skizzieren, die in der Beratung im Rahmen der bi- und multilateralen Berufsbildungszusammenarbeit Beachtung finden können. Für die Formulierung von Empfehlungen sind Informationen, Beschreibungen und Erklärungen notwendig, um diese Empfehlungen einordnen zu können. Ohne die Berücksichtigung von Kontexten können Empfehlungen nicht angemessen verstanden und umgesetzt werden. Auch hierzu trägt die vorliegende Studie ausdrücklich bei. Der spezielle Blick ist auf den Auf- und Ausbau nationaler Berufsbildungsagenturen im Zusammenhang mit unterschiedlichen berufsbildenden Systemstrukturen gerichtet. Im Rahmen der vorliegenden explorativen Untersuchung werden darüber hinaus Informationsbedarfe identifiziert, die einer weiterführenden empirischen Bearbeitung bedürfen.

In den nachfolgenden Ausführungen werden zunächst (Abschnitt 2.1) aktuelle Ergebnisse der Governanceforschung vorgestellt, nach denen – etwa in Anlehnung an Barnes/Newman/Sullivan (2004) – die Grenzen zwischen Staat, Zivilgesellschaft und Markt verschwimmen und alternative Regierungsformen an Gewicht gewinnen. Für die Berufsbildung ist das (New)Governancekonzept von

## 1. *Gegenstand, Zielstellung und Aufbau der Studie*

besonderer Bedeutung, da es im Unterschied zum Top-Down-Regieren die beteiligten Kontexte und Akteurskonstellationen viel stärker in den Blick nimmt und damit die konkreten Interessen der Stakeholder systematisch Berücksichtigung finden können. Nationale Berufsbildungsagenturen können der Zusammenführung und Aushandlung der diversen Interessen dienen.

In Abschnitt 2.2 werden allgemein die typischen Modelle der Steuerung der beruflichen Bildung skizziert, die in verschiedenen Ländern in unterschiedlichen Ausprägungen zu beobachten sind, bevor in Abschnitt 2.3 aktuelle Tendenzen aufgezeigt werden, die in der beruflichen Bildung auf die Entwicklung von Mischsystemen und die Einbindung der Unternehmen als Lernorte zielen. Es wird deutlich, dass die Rolle des Staates in verschiedenen Ländern unterschiedlich stark ist und es verschiedene Möglichkeiten gibt, private und öffentliche Interessen zu verbinden. Vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Traditionen in den Ländern besitzen auch die Nationalen Berufsbildungsagenturen unterschiedliche Bedeutungen.

In Kapitel 3 wird die vorliegende Thematik in den Zusammenhang mit der Qualitätsentwicklung in der beruflichen Bildung gestellt. Die Qualitätsentwicklung, also die Bewirkung einer gewünschten positiven Weiterentwicklung der beruflichen Bildung, ist von den Möglichkeiten und Grenzen der Steuerung der Verhaltensweisen der Akteure abhängig. Qualität und Qualitätsentwicklung, eine aktuelle Begrifflichkeit im theoretischen Diskurs über die berufliche Bildung und im konkreten berufsbildungspolitischen Diskussions- und Entscheidungsprozess in der beruflichen Bildung, sind daher unmittelbar mit der vorliegenden Thematik verbunden. Die Qualitätsentwicklung ist auf verschiedenen Ebenen angesiedelt und schließt die Form der politischen Steuerung und Mitwirkung ein. Nationale Berufsbildungsagenturen dienen – *cum grano salis* – der Qualitätsentwicklung und der Qualitätssicherung in der beruflichen Bildung. Dort können die notwendigen Entscheidungen und Maßnahmen abgestimmt werden, die ihre Wirkung im Feld der beruflichen Bildung entfalten sollen.

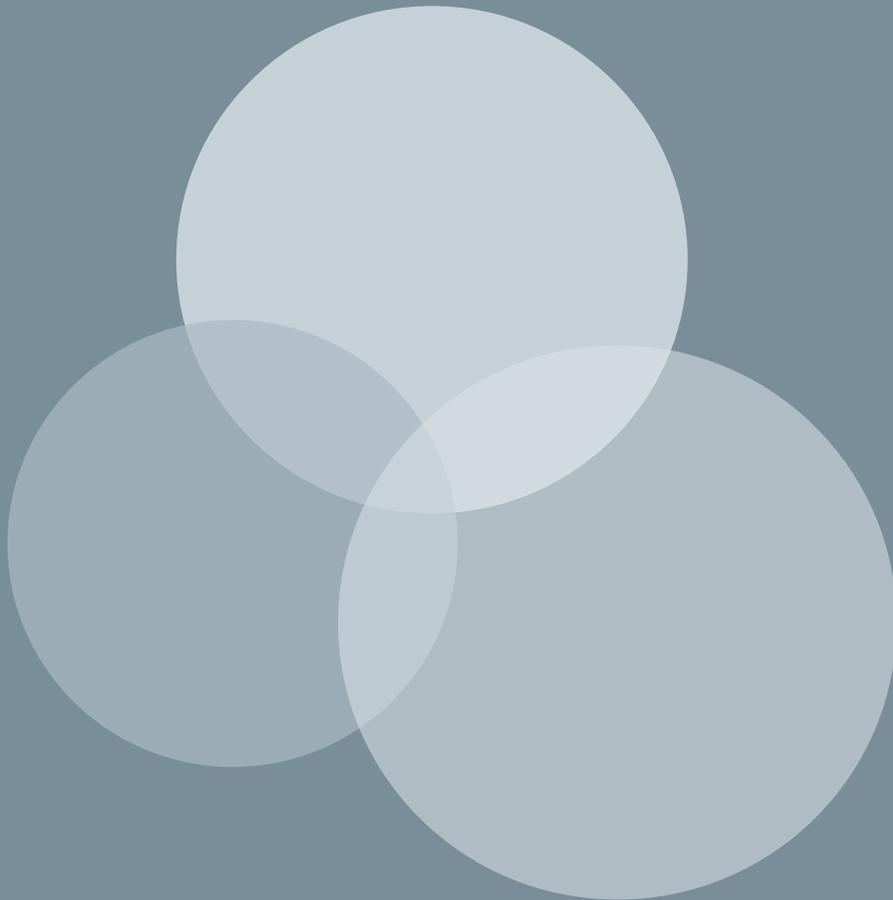
Wie weiter oben angedeutet, stellen die nationalen Berufsbildungsagenturen Instanzen dar, in denen die verschiedenen Interessen in der beruflichen Bildung ausgehandelt und in umfängliche Maßnahmen übersetzt werden. Ihre grundsätzliche Funktion, die sie insbesondere in Bezug auf die Standardisierung der betrieblichen Qualifizierungs-

prozesse einnehmen, wird in Kapitel 4 erörtert. In Kapitel 5 erfolgt die Darstellung der konkreten Fallbeispiele für nationale Berufsbildungsagenturen aus verschiedenen Ländern. Empfehlungen und Hinweise auf den weiteren Untersuchungsbedarf schließen die Studie ab.

2.

*Einbettung der Fragestellungen  
in die Governanceforschung  
und in die Entwicklungen in der  
Berufsbildung*

---



## 2. Einbettung der Fragestellungen in die Governanceforschung und in die Entwicklungen in der Berufsbildung

### 2.1

#### GOVERNANCE: ZUSAMMENSPIEL VON AKTEURSKONSTELLATIONEN UND HANDLUNGSKOORDINATIONEN IM MEHREBENENSYSTEM

Die eingangs skizzierten Fragestellungen zu den Funktionen und Strukturen nationaler Berufsbildungsagenturen fallen in die theoretische und empirische sozial- und politikwissenschaftliche Governanceforschung. In den Blick geraten die Ansätze, Möglichkeiten und Grenzen der Steuerung und Wirkungskontrolle beruflicher Bildung.

In den Modellen und empirischen Untersuchungen der Governanceforschung wird in analytischer Hinsicht nicht mehr von einer eindimensionalen Perspektive der regierenden Institutionen ausgegangen, welche das gewünschte Verhalten der sozialen Akteure quasi hierarchisch lenken und kontrollieren könnten. Vielmehr wird der Begriff „Governance“ mittlerweile von dem Begriff „Government“ (Regierung, Staat) abgegrenzt und von „New Governance“ wird gesprochen, „wenn es um das Regieren jenseits bloßer staatlicher Entscheidungen geht“ (Kussau/Brüsemeister, 2007; dort in Anlehnung an Rhodes 1996; 1997).

Diese politisch-praktische und politikwissenschaftliche Entwicklung wird auch von Oliver (2010) konstatiert, dort für den Bereich der beruflichen Bildung: *“Modern definitions of governance are much broader, they are not restricted to a government context centred on the power of the state, and they take account of a wider set of factors relating to the parties who are involved or affected.”* Weiter formuliert Oliver (2010, dort in Anlehnung an Abrams et al., 2003): *“One such definition emphasises governance as the interactions among institutions, processes and traditions that determine how power is exercised, how decisions are taken on issues of public and often private concern, and how stakeholders, including citizens, have their say.”*

Die Bedeutung von Governance in Bildung und Berufsbildung ist insofern umfassender als die der staatlichen Steuerung und Kontrolle. Es werden primär Formen kollektiven Handelns, „von der institutionalisierten zivilgesellschaftlichen Selbstregelung über verschiedene Formen des Zusammenwirkens staatlicher und privater Akteure bis hin zu hoheitlichem Handeln staatlicher Akteure“ betrachtet (Mayntz 2004, S. 66). Kussau/Brüsemeister

(2007) formulieren sogar, dass „eine rechtliche, hierarchische Steuerung und Beeinflussung der verschiedenen Akteure in einem institutionalisierten Handlungssektor (...) immer mehr als ein empirischer Grenzfall (erscheint).“ Umso mehr laute also die generelle analytische Frage, wie die Handlungsabstimmung in einem Mehrebenensystem mit zahlreichen Akteuren erfolge. Die Formen und Ausprägungen der Handlungskoordination zwischen diesen Akteuren aus Staat, Zivilgesellschaft und Wirtschaft und deren Beziehungen stünden im Vordergrund. Und insofern sei die Governance-Perspektive auch Ergebnis eines historischen Wandels in den Beziehungen zwischen Gesellschaft, Staat und Markt und dem Denken über diese Beziehungen. Demnach stehe der Staat nicht mehr als „Ordnungsmacht“ im Zentrum der Gesellschaft, sondern neben und in Konkurrenz zur Gesellschaft und zum Marktgeschehen: „Zwar werden Forderungen nach wie vor an den Staat adressiert, nicht aber die gleichzeitige Erwartung als Glaube, kollektive Probleme auch lösen, gar gesellschaftliche Entwicklungen allein steuern zu können.“ (Kussau/Brüsemeister 2007). Auch die UN (*Commission on Global Governance 1995*) hatte den Begriff eng in den Zusammenhang mit der kooperativen Aushandlung der Interessen gestellt: *“Governance is the sum of the many ways individuals and institutions, public and private, manage their common affairs. It is a continuing process through which conflicting or diverse interests may be accommodated or cooperative action may be taken. It includes formal institutions and regimes empowered to enforce compliance, as well as informal arrangements that people and institutions either have agreed to or perceive to be in their interest.”*

Auch für die Weiterentwicklung der Berufsbildung in der Europäischen Union besitzt die Governance-Perspektive eine hohe Bedeutung, insbesondere zur Entwicklung von Berufsbildungsstrukturen, in denen das work-based-learning an Stellenwert gewinnt: *“Governance in TVET can be defined as a model for TVET policy-making management based on involving stakeholders at all levels (sectoral, local/regional, national or international) for objective setting, implementation and monitoring. Governance aims to reinforce interaction between stakeholders and improve accountability, transparency, coherence, efficiency and effectiveness of policy (Cedefop 2011).”*

Zentral ist in dieser Betrachtungsweise und in diesem Verständnis politischer Willensbildung und -umsetzung, dass Akteurskonstellation und Handlungskoordination in einem Mehrebenensystem erfolgen: „Mehrebenensysteme

## 2. Einbettung der Fragestellungen in die Governanceforschung und in die Entwicklungen in der Berufsbildung

[...] entstehen, wenn zwar die Zuständigkeiten nach Ebenen aufgeteilt, jedoch die Aufgaben interdependent sind, wenn also Entscheidungen zwischen Ebenen koordiniert werden müssen“ (Benz 2004, 127; hier zitiert nach Küssau/Brüsemeyer 2007). In einem Mehrebenensystem finden mithin grenzüberschreitende Koordinierungen statt: „Insbesondere ‚horizontale‘ Beziehungen zwischen Akteuren des Staates, der Wirtschaft und der Zivilgesellschaft, die unter dem Begriff der ‚regionalen Governance‘ diskutiert werden, führen den Begriff der Ebenen, der im Mehrebenensystem steckt, von allzu hierarchischen Konnotationen weg. Der Begriff des Mehrebenensystems erhebt somit die systematischen Grenzüberschreitungen, die zwischen formalen Ebenen und Zuständigkeiten auftreten, zum Normalzustand, um die Bedingungen, Prozesse und Wirkungen von grenzüberschreitender Koordination zu erforschen“ (Küssau/Brüsemeyer, 2007).

Auf die Begriffe der politik- und sozialwissenschaftlichen Governance-Perspektive – Akteurkonstellation, Mehrebenensystem sowie Handlungskoordination – wird auch in der Educational Governance-Forschung rekurriert und sie finden „für die Analyse von Schul-, Hochschul- und Berufsbildungssystemen Verwendung (...). Durch den veränderten analytischen Zugriff kommen (i) mehr Aspekte des Steuerungsgeschehens in den Blick, werden (ii) aktuelle Entwicklungen der Systemsteuerung (zum Beispiel Netzwerke, Delegation von Verantwortung) der Analyse besser zugänglich und wird es (iii) leichter, Beiträge unterschiedlicher Disziplinen in Beziehung zu setzen“ (Altrichter/Brüsemeyer/Wissinger 2007, S. 11).

Die Governance-Perspektive steht nicht im Gegensatz zu der originären Intention, die Verhaltensweise der Akteure und Institutionen zu normieren. Allein der Weg der Veränderung dieser Verhaltensweisen ist alternativ und zielt auf die unmittelbare Mitnahme und systematische Berücksichtigung der Interessen der Akteure, um deren Handlungen es geht: „Governance-Regelungen (...) erheben den Anspruch auf Verbindlichkeit (...) Entscheidend ist, dass sich das Referenzkollektiv von Governance über den Geltungsanspruch der Verbindlichkeit im Klaren ist (...) So kann Governance nicht nur mit Wertrationalität (und Altruismus) oder Konventionen, sondern auch mit Kosten-Nutzen-Kalkülen einhergehen“ (Draude/Schmelzle/Risse 2012).

Insofern ist die Aushandlung und Koordinierung einer privaten und öffentlichen/gemeingütlichen Handlungsorientierung nicht an staatliche Akteure gebunden. Vielmehr stellt „Öffentlichkeit“ eine Orientierung an einer Handlungsorientierung „im Sinne der Etablierung verbindlicher Regeln mit kollektivem Nutzen und der Bereitstellung von Kollektivgütern dar. In Räumen begrenzter Staatlichkeit kommt es immer wieder vor, dass staatliche Akteure ihre Ämter zu privaten Zwecken nutzen (...) oder dass private Akteure im öffentlichen Interesse handeln (zum Beispiel Religionsgemeinschaften oder entwicklungspolitische NGOs, die Krankenhäuser unterhalten). Die Abkopplung der (öffentlichen oder privaten) Handlungsorientierung von bestimmten Akteurstypen ist also eine Notwendigkeit, die sich aus unserem speziellen Anwendungskontext des Governance-Konzepts ergibt“ (Draude/Schmelzle/Risse 2012).

Für die politische Gestaltung eines gesellschaftlich relevanten Feldes, hier der beruflichen Bildung, stellt sich also die Frage, auf der Basis welcher Governance-Strukturen die verschiedenen Interessen ausgehandelt und entschieden und wie die Maßnahmen wirksam implementiert und umgesetzt werden können. Die Entwicklung von Governance-Strukturen steht in einem engen historischen und kulturellen Kontext der verschiedenen Regionen und Länder. Sie sind insofern nicht voraussetzungslos, sondern pfadabhängig. Auch dort, wo Strukturen neu aufgebaut und/oder nachdrücklich weiterentwickelt werden sollen, sind diese Zusammenhänge von größter Bedeutung.

Nationalen Berufsbildungsagenturen obliegt die gesellschaftliche Funktion, eine institutionelle Plattform für die Governance-Prozesse zu bieten. Mit den Berufsbildungsagenturen können die gesellschaftlichen Akteure eingebunden werden in den politischen Aushandlungs- und Entscheidungsprozess. Dort, wo die Berufsbildungsagenturen neben existierenden Institutionen neu aufgebaut werden, müssen Zuständigkeiten und Akzeptanz allmählich wachsen. Wichtig ist, dass die Erwartungen an frisch institutionalisierte Berufsbildungsagenturen realistisch bleiben. Dort, wo national oder regional verankerte Berufsbildungsagenturen traditionell existieren, zum Beispiel in Form intermediärer Instanzen (vgl. Kapitel 4), sind deren Aufgabenwahrnehmungen zum Zwecke der Vermittlung privatwirtschaftlicher und öffentlich-rechtlicher Interessen zu stärken.

## 2. Einbettung der Fragestellungen in die Governanceforschung und in die Entwicklungen in der Berufsbildung

### 2.2

#### GOVERNANCE-BEDINGUNGEN UND REGULIERUNGSMODELLE IN DER BERUFLICHEN BILDUNG

Der Bereich der beruflichen Bildung ist für die skizzierte moderne Governance-Perspektive ein idealtypisches Forschungs- und Entwicklungsfeld. Denn in der beruflichen Bildung sind die Akteurskonstellationen und Handlungsebenen relativ komplex, insbesondere dort, wo privatwirtschaftlich agierende Einrichtungen (Unternehmen) und deren Interessenverbände (Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände, Fachverbände) in das kollektive oder staatliche Gut „Berufsbildung“ systematisch eingebunden werden bzw. eingebunden werden sollen.

Insofern ist die Situation in der beruflichen Bildung deutlich von der Situation in der Allgemeinbildung oder Hochschulbildung zu unterscheiden: „*TVET systems and institutions are often expected to pursue competing educational purposes and serve competing interests. As well as training for work, they are also expected to equip learners with basic literacy and numeracy skills, support personal and social development and offer routes into higher education. In many countries TVET overlaps rather awkwardly with the school systems and higher education systems. Articulation with other parts of the education system and the labour market is often hampered by the fact that ministries of education often share responsibility for TVET policy with ministries of labor and/or employment*“ (Holmes 2009, 906).

Für den Bereich der beruflichen Bildung stellt sich die Frage, wie die Governance-Perspektive konkret umzusetzen ist. Welche strukturellen Ansätze sind hilfreich, um die Interessenfindung und Entscheidungsakzeptanz zu erhöhen, um auf diese Weise politische Wirkungskraft im Feld der beruflichen Bildung zu entfalten, insbesondere in Bezug auf die Einbeziehung der privaten Wirtschaft in ein öffentlich standardisiertes System?

In diesem Zusammenhang gewinnt das Konzept des Multi-Level-Governance seine Bedeutung: „*Multilevel governance can be defined as a system for making binding decisions that engages a multiplicity of politically independent but otherwise interdependent actors (both private and public) at different levels of territorial aggregation, in a more or less continuous process of negotiation and implementation, and that does so without assigning exclusive policy competence*

*or assert a stable hierarchy of political authority to any one of these levels* (Schmitter, 2004; cited from ETF 2013, p. 8).

Politische Entscheidungsfindung und Umsetzung bzw. Implementierung dieser Entscheidungen setzt insofern eine aktive Beteiligung der Akteure voraus und wird strukturell durch eine horizontale und vertikale Kommunikation unterstützt, die die üblichen Grenzziehungen und Hierarchien überschreitet. Die vertikale Kommunikation findet demnach zwischen verschiedenen Stufen der politischen Steuerung statt, die lokal, regional oder national – je nach politischer Grundstruktur – angesiedelt sein können. Die horizontale Kommunikation erfolgt zwischen den staatlichen und privatwirtschaftlichen bzw. privaten Akteuren (vgl. EFT 2013, p. 8).

Mehrebenensysteme entstehen, sofern die Zuständigkeiten aufgeteilt, die Aufgaben jedoch interdependent sind. Entscheidungen müssen zwischen den Ebenen koordiniert werden (vgl. Benz 2004, 127; hier zit. n. Küssau/Brüsemeister 2007). In einem Mehrebenensystem finden mithin grenzüberschreitende Koordinierungen statt: „Insbesondere ‚horizontale‘ Beziehungen zwischen Akteuren des Staates, der Wirtschaft und der Zivilgesellschaft, die unter dem Begriff der „regionalen Governance“ diskutiert werden, führen den Begriff der Ebenen, der im Mehrebenensystem steckt, von allzu hierarchischen Konnotationen weg. Der Begriff des Mehrebenensystems erhebt somit die systematischen Grenzüberschreitungen, die zwischen formalen Ebenen und Zuständigkeiten auftreten, zum Normalzustand (...)“ (Küssau/Brüsemeister, 2007).

Der Ansatz des Multi-Level-Governance ist ein Bottom-up-Ansatz im Gegensatz zum Top-down-Ansatz. Dieser Ansatz zielt also im Besonderen darauf, Entscheidungen von hoher Relevanz für die lokale Praxis herbeizuführen. Insofern zielt dieser Politikansatz auch auf die Akzeptanz dieser Entscheidungen. Erst damit wird ein höheres Maß der Wirkungsmächtigkeit politischer Entscheidungen tatsächlich erreicht.

Ein zentrales Element stellt in diesem Zusammenhang das Subsidiaritätsprinzip dar. Insbesondere für Berufsbildungsstrukturen, in denen es um die Einbindung und Weiterentwicklung der Unternehmen geht, sind subsidiäre Ansätze elementar. Das Subsidiaritätsprinzip weist die folgenden zentralen Merkmale und Funktionen auf:

- Die lokalen und regionalen Interessen werden unmittelbar in die Entscheidungsfindung einbezogen;

## 2. Einbettung der Fragestellungen in die Governanceforschung und in die Entwicklungen in der Berufsbildung

im Prinzip findet keine Form der Regulierung ohne Zustimmung statt.

- Die Umsetzung dieser Entscheidungen erfolgt in der Zuständigkeit der lokalen und regionalen Institutionen und Akteure.
- Die Kontrolle der Umsetzung dieser Entscheidungen liegt in der Verantwortung der betroffenen Akteure und Institutionen. Zentral ist das Prinzip des Vertrauens.

Dieser Ansatz zielt auf die Steigerung der Relevanz der Entscheidungen und Maßnahmen für die Praxis der Berufsbildung. Durch die systematische Einbindung der

betroffenen Akteure und Instanzen ist die Akzeptanz der Entscheidungen und Maßnahmen höher und damit schließlich die Wirkung der politischen Aktivitäten.

Ohne diese verlässliche Form der Einbindung sind nachhaltig funktionierende Berufsbildungsstrukturen unter Beteiligung privatwirtschaftlicher Akteure nicht möglich. Insbesondere die Bereitschaft der Unternehmen, sich an staatlich (indirekt) regulierten Systemen zu beteiligen, hängt von diesen Mitgestaltungsmöglichkeiten ab.

In der nachfolgenden Abbildung 1 wird das Mehrebenen-system für die berufliche Bildung idealtypisch dargestellt:

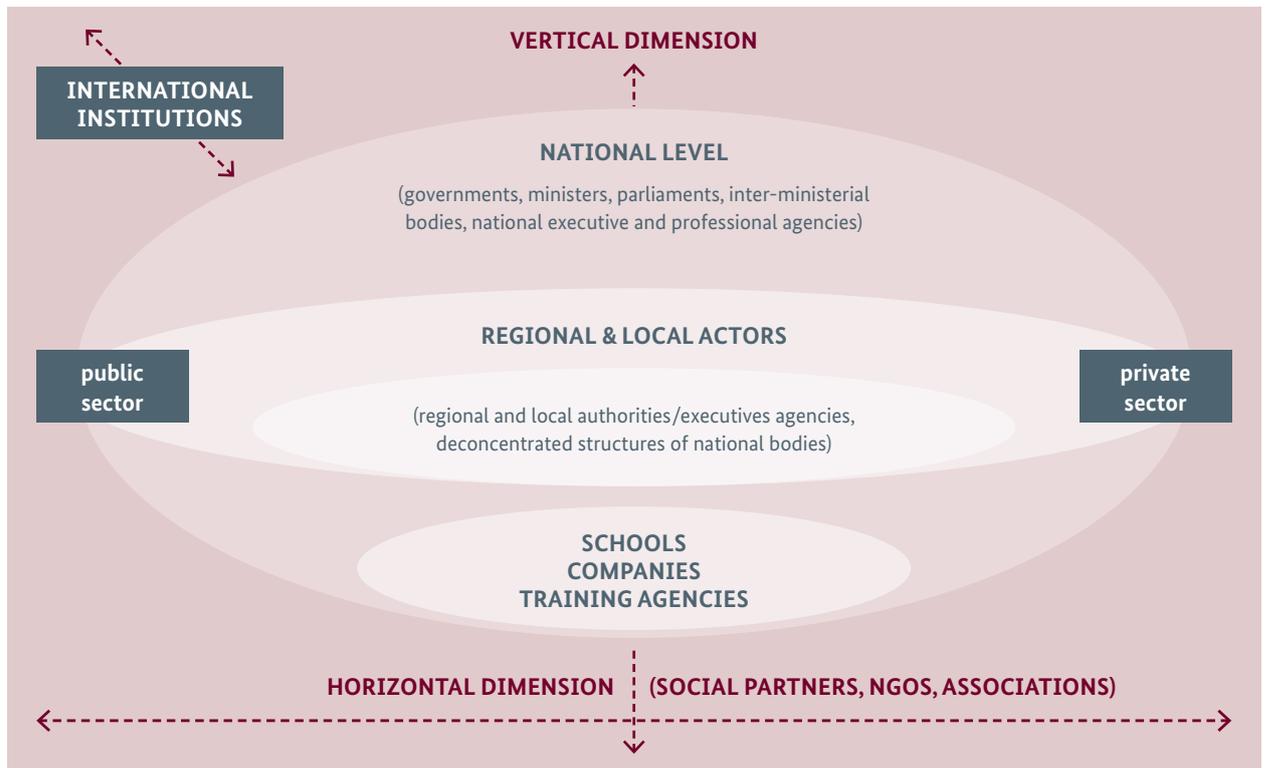


Abbildung 1: Actors in VET Multilevel Governance (Quelle: EFT 2013, S. 3.)

In besonderer Weise steht die Steuerung der beruflichen Bildung zwischen der Absicht der öffentlich-rechtlichen (staatlichen) Regulierung und der systematischen Einbeziehung der nicht-staatlichen Partnerorganisationen. Lernorte sind/können staatliche berufsbildende Einrichtungen, private/öffentlich-rechtlich anerkannte Training Providers und/oder Unternehmen sein. Die mögliche Spanne zwischen der öffentlich-rechtlichen Aufgabenwahrnehmung und privatwirtschaftlicher Interessen ist quasi fließend, so können für den nicht-staatlichen

Sektor in der Berufsbildung beispielsweise die folgenden Einrichtungen idealtypisch unterschieden werden (vgl. GIZ 2013):

- Einrichtungen mit „privat-kommerzieller“-unternehmerischer Gewinnerzielungsabsicht mit Renditeausschüttung an die Gesellschafter;
- Einrichtungen mit „privat-sozialunternehmerischer“-unternehmerischer Gewinnerzielungsabsicht, jedoch ohne Renditeausschüttung an die (privaten) Gesellschafter, sondern Reinvestition des Gewinns in das

## 2. Einbettung der Fragestellungen in die Governanceforschung und in die Entwicklungen in der Berufsbildung

Unternehmen oder anderweitig gemeinnützige Gewinnverwendung;

- Einrichtungen mit „zivilgesellschaftlich-sozialunternehmerischer“-unternehmerischer Gewinnerzielungsabsicht bei Vollkostendeckung; keine Renditeausschüttung an die (zivilgesellschaftlichen/NRO) Gesellschafter;
- Einrichtungen mit „zivilgesellschaftlich-caritativer“ Absicht – weder Gewinnerzielungsabsicht noch Vollkostendeckung, sondern Zuwendungsbedürftigkeit (Spenden, Steuermittel etc.) der Träger.

Die Steuerung der beruflichen Bildung, insbesondere unter Einbezug der Qualifizierung in den Unternehmen,

erfordert also einen aufwendigen Dialog zwischen den Akteuren. Einerseits können dadurch die verschiedenen Bedarfe dieser Akteure und Institutionen stärker berücksichtigt werden, um damit die Relevanz der Entscheidungen und Maßnahmen und insofern ihre Güte zu erhöhen. Andererseits ist die systematische Einbindung hilfreich oder gar notwendig, um die Akzeptanz und Umsetzbarkeit berufsbildungspolitischer Maßnahmen durch diese Akteure zu gewährleisten.

In der Abbildung 2 werden die Akteure und Institutionen in der beruflichen Bildung im Dualen System in Deutschland beispielhaft dargestellt:

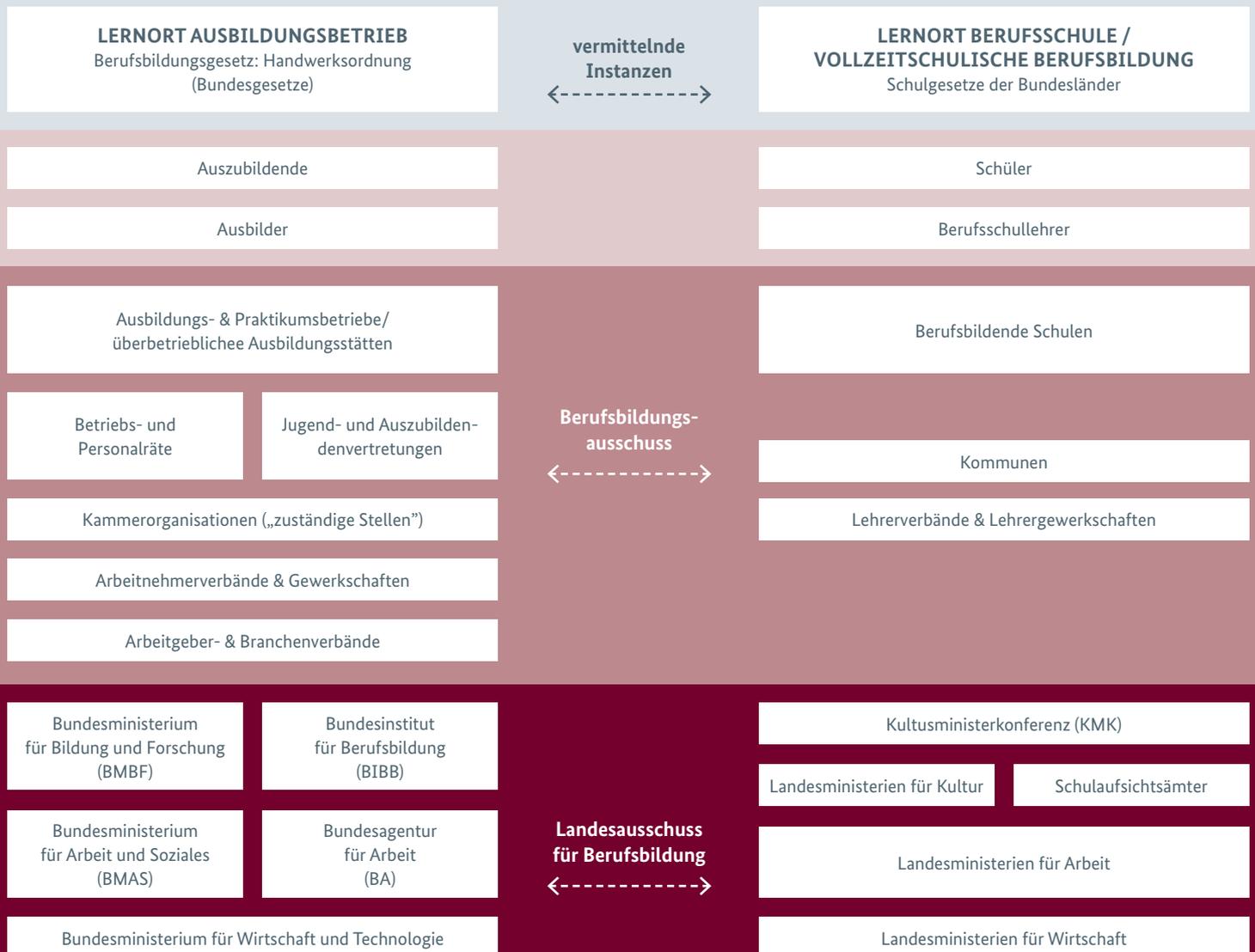


Abbildung 2: Actors in VET Multilevel Governance (Quelle: EFT 2013, S. 3.)

## 2. Einbettung der Fragestellungen in die Governanceforschung und in die Entwicklungen in der Berufsbildung

Es wird in dieser Abbildung 2 deutlich, dass der Versuch unternommen wird, die Interessen dieser Institutionen systematisch, das heißt mit strukturellen Einheiten/Gremien, auszutauschen und abzustimmen. Hinzu kommt, dass auch innerhalb dieser Politikarenen in der Regel zunächst eine Abstimmung erfolgen muss. Dies erfolgt zum Beispiel im Bundesinstitut für Berufsbildung über den sogenannten „Hauptausschuss“, in dem über das „Vier-Bänke-Prinzip“, also die gleichberechtigte Einbeziehung der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerinteressen und der staatlichen Akteure (Bund + Länder), Entscheidungen gefunden und Empfehlungen abgegeben werden.

Die Verständigung der verschiedenen Akteure ist schwierig und aufwendig. Entscheidungen stellen ausgehandelte Kompromisse dar. Der Umsetzungserfolg hängt von dem Ausmaß der *Compliance* ab, also der Regelbefolgung der Regeladressanten (vgl. Draude/Schmelzle/Risse (2012)). Die *Compliance* steht in einem engen Zusammenhang zu den Erfahrungen und dem Vertrauen der Akteure und Institutionen zu- und untereinander. Die Entwicklung dieser vertrauenswürdigen Beziehung benötigt Zeit. Die Wahrscheinlichkeit der Umsetzung von Entscheidungen aus historisch gewachsenen und bewährten Beziehungen ist

sehr viel größer als aus neu eingerichteten institutionellen Verflechtungen. Nationale Berufsbildungsagenturen, die neu aufgebaut werden, benötigen sehr viel Zeit, bevor die dort getroffenen Entscheidungen auch in der Praxis der beruflichen Bildung nachhaltig wirken können.

Zugleich liegen sehr unterschiedliche historische und kulturelle Erfahrungen in der beruflichen Bildung in verschiedenen Ländern vor, so dass für den Bereich der erwerbswirtschaftlich ausgerichteten Aus- und Weiterbildung international – anders als etwa für die Allgemeinbildung – kein Konsens darüber herrscht, ob und inwieweit die einzelbetrieblichen Qualifizierungsaktivitäten in ein übergeordnetes System bzw. „Referenzkollektiv“ einzubinden sind. Insofern sind auch die empirischen Ausprägungen der Governance-Strukturen in der beruflichen Bildung weltweit ausgesprochen divers.

Für die sehr grobe Unterscheidung grundsätzlicher Steuerungsformen in der beruflichen Bildung im internationalen Vergleich wird häufig auf die Typologie von Greinert (2005) hingewiesen, in der die Marktsteuerung, die staatliche Steuerung und die Mischsysteme (Korporatives Modell) getrennt werden.

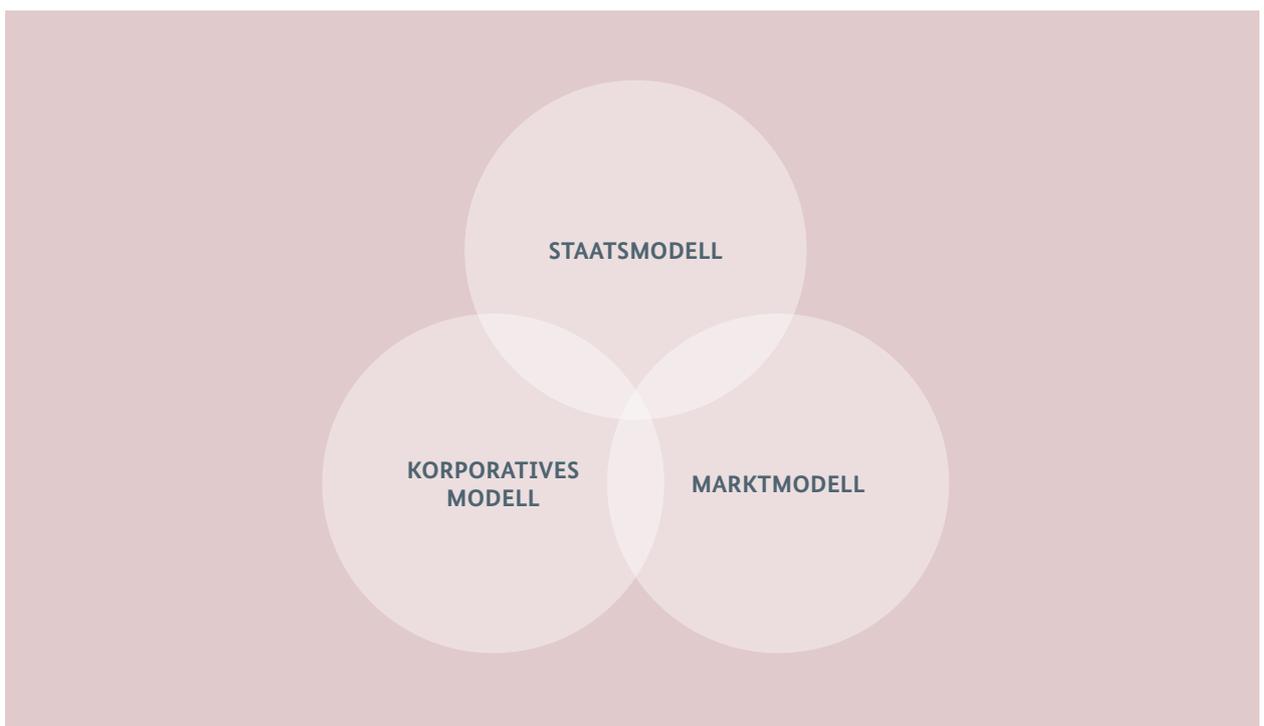


Abbildung 3: Steuerungsmodelle in der Berufsbildung nach Greinert (1988; 1999; 2005)

## 2. Einbettung der Fragestellungen in die Governanceforschung und in die Entwicklungen in der Berufsbildung

Diese Typologie ist das Ergebnis der Analyse der historischen Entwicklung der Berufsausbildung in verschiedenen Ländern in Westeuropa. Es haben sich diese drei Typen herausgebildet, wobei ein rein staatlich gelenktes Berufsausbildungssystem am häufigsten zu finden ist. Zwar gibt es in keinem Land einen dieser Typen in Reinform und zudem existieren meist verschiedene Typen auch innerhalb eines Landes nebeneinander, doch für den internationalen Vergleich ist diese Gegenüberstellung nützlich, um die möglichen Ausprägungen der politischen Struktur beruflicher Bildung zu verstehen.

Die Typologie vergleicht im Kern die politische Zuständigkeit für die berufliche Bildung, das heißt die Rollen- und Verantwortungsstruktur für die Entscheidungsfindungen im Feld der beruflichen Bildung. Es sind die folgenden fünf Vergleichskriterien, die der Typologie zugrunde liegen:

- Welche Instanz definiert die quantitative Relation zwischen Angebot und Nachfrage beruflicher Ausbildung?
- Welche Instanz definiert die qualitative Dimension (insbesondere die Inhalte der Ausbildungsgänge) in der beruflichen Ausbildung?
- Inwieweit existieren Standards für die berufliche Ausbildung in Schule und Betrieb? Wer ist an der Entwicklung dieser Standards beteiligt?
- Wer finanziert die Berufsausbildung? Wer ist an der Finanzierung beteiligt?
- In welchem Verhältnis steht die Berufsbildung zu anderen Teilsystemen allgemeiner und hochschulischer Bildung?

Nach Greinert (2005) ist das Marktmodell durch folgende Merkmale geprägt:

1. Es existiert ein freier Qualifizierungsmarkt, Anbieter und Nachfrager bestimmen das quantitative Angebot beruflicher Bildung.
2. Der qualitative Charakter der Qualifizierungsmaßnahmen ist durch die unmittelbare Verwendung im Beschäftigungssystem geprägt.
3. Es gibt keine speziellen Standards, durch welche die betrieblichen Qualifizierungsprozesse reguliert werden. Unterschiedliche Ausbildungsangebote können durch die Ausbildungsanbieter zur Verfügung gestellt werden. Es gibt nur wenige allgemein akzeptierte Prüfungen und Abschlüsse.
4. Die Kosten werden individuell getragen, entweder durch den Lerner oder durch den Arbeitgeber.
5. Es existiert eine scharfe Trennung zwischen allgemeiner und beruflicher Bildung.

Das Staatsmodell, auch Schulmodell genannt, weist die folgenden Merkmale auf:

1. Der Staat bzw. die Schulbehörde bestimmen das quantitative Angebot beruflicher Bildung. Dieses Angebot erfolgt meist entlang weniger Berufe oder Berufsfelder.
2. Der qualitative Charakter ist nicht stark auf den Arbeitskontext bezogen. Das Curriculum ist stark auf die Vermittlung einer breit angelegten und abstrahierenden Fachtheorie bezogen.
3. Der Zugang zu beruflichen Schulen erfolgt über typische Abschlüsse und Zugangswege. Es existiert eine klare Hierarchie unterschiedlicher beruflicher Schultypen.
4. Der Staat finanziert die berufliche Bildung.
5. Die Verbindung zur allgemeinen und hochschulischen Bildung ist relativ eng.

Das korporative Modell ist durch die folgenden Merkmale geprägt:

1. Das System der Berufsbildung ist deutlich getrennt von der allgemeinen Bildung, mit einer eigenen organisatorischen und institutionellen Verfasstheit, und zwar aufgrund des starken privatwirtschaftlichen Charakters. Die Verbindung von Markt und Staat erfordern umfangreiche Aushandlungsprozesse.
2. Der Ausbildungsbetrieb ist der zentrale Lernort. Junge Erwachsene schließen einen Ausbildungsvertrag ab, sie besitzen den Status des Arbeitnehmers in der besonderen Rolle des Auszubildenden. Parallel sind die Auszubildenden Schülerinnen und Schüler und insofern verbunden mit den Angeboten des schulischen Bildungssystems.
3. Die Form der Ausbildung wird durch den Ausbildungsbetrieb bestimmt. Die Ausbildungsprofile werden durch die Sozialpartner, gemeinsam mit den staatlichen Vertretungen, entwickelt. Die Regelungen sind in eine nationale Gesetzgebung eingebunden.
4. Die Kosten werden durch den ausbildenden Betrieb übernommen, ggf. unterstützt durch steuerrechtliche Regelungen. Die Auszubildenden erhalten eine Ausbildungsvergütung, geregelt durch die Tarifverträge in den jeweiligen Branchen. Die berufsschulische Ausbildung wird durch den Staat finanziert.
5. Es handelt sich um eine berufliche Ausbildung, das heißt, es erfolgt eine Qualifizierung auf der Basis eines Ausbildungsberufes. Damit ist ein direkter Bezug zu den arbeitsplatznahen Tätigkeiten gewährleistet, zugleich jedoch eine betriebsübergreifende Ausrichtung der Qualifizierung.

## 2. Einbettung der Fragestellungen in die Governanceforschung und in die Entwicklungen in der Berufsbildung

In den Entwicklungs- und Schwellenländern dominiert in der Regel das Schulmodell – soweit die formale bzw. formalisierte Berufsbildung in den Blick genommen wird. Daneben liegt zugleich sehr häufig ein informeller Sektor, in welchem durchaus traditionelle Anlern- und Qualifizierungsaktivitäten stattfinden. Diese sind jedoch meist nicht flächendeckend standardisiert und dort, wo Zertifizierungs- oder Finanzierungsansätze eingeführt werden, sind diese relativ fragmentiert oder werden von den Akteuren nicht anerkannt. Der Umfang der Qualifizierungs- und Anlernleistungen in diesem informellen Sektor, das heißt die Anzahl der Lernenden und ausbildenden Einrichtungen, ist häufig sehr viel größer als der Anteil der formalisierten Berufsbildung.

Ein anderes Modell zur Gegenüberstellung unterschiedlicher Verfassungen der beruflichen Bildung, das ebenfalls primär auf die Kennzeichnung der politischen Regelungsstruktur gerichtet ist, entstammt den Politikwissenschaften und weist zugleich im hohen Maß Parallelen zu dem Greinert-Modell auf. Es soll aufgrund seiner Aktualität an dieser Stelle jedoch ebenfalls kurz skizziert werden, da im politischen und sozialwissenschaftlichen Diskurs um die Steuerung beruflicher Bildung sehr häufig auf diese Modellbetrachtung rekurriert wird:

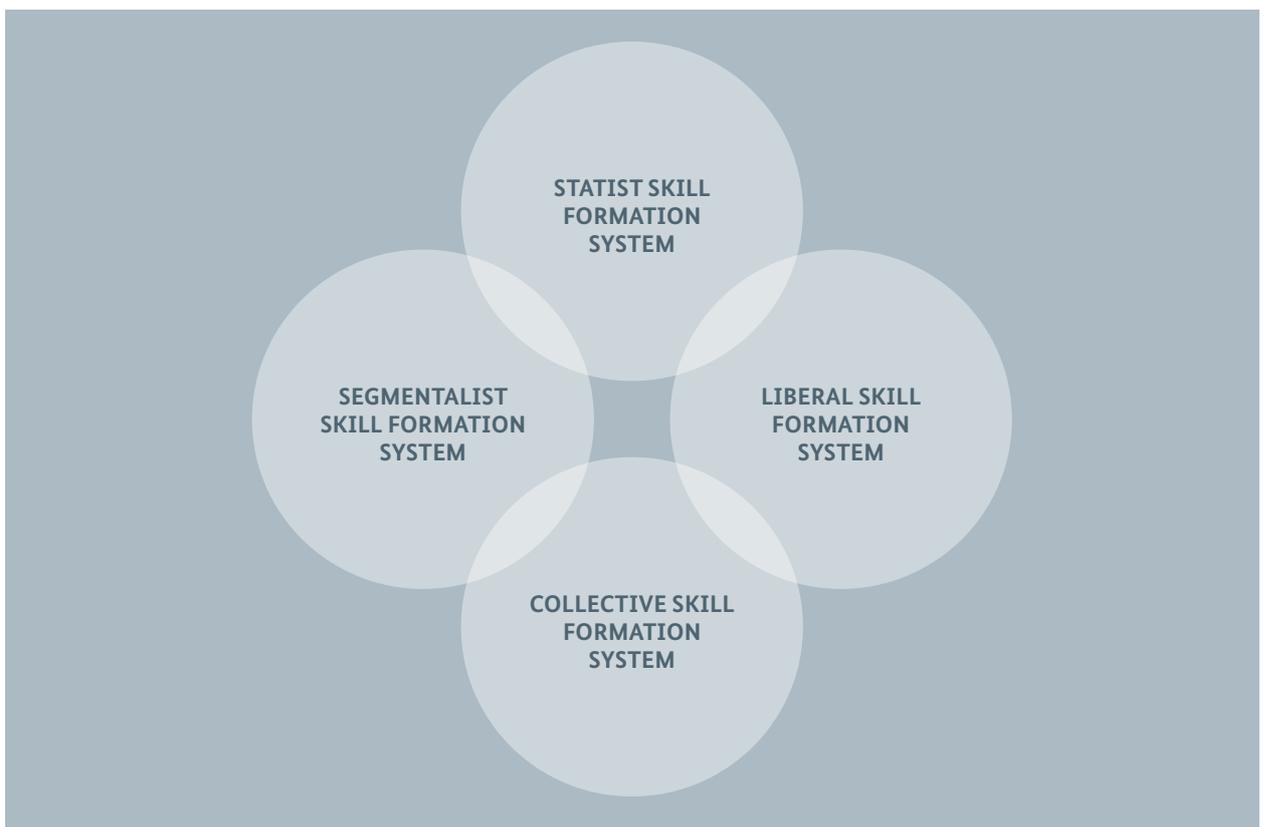


Abbildung 4: Steuerungsmodelle in der Berufsbildung nach Busemeyer/Trampusch (2012)<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Diese Typologie weist auch viele Überschneidungen mit der von Crouch/Finegold/Sako (1999) auf, dort werden drei typische skill provision models für den Bereich der beruflichen Erstausbildung unterschieden: a) unmittelbare staatliche Kontrolle, verknüpft mit einer eher unbedeutenden Rolle der Arbeitgeber (z. B. in Schweden und Frankreich), b) Korporative Netzwerke (corporatist networks) mit einer Kooperation zwischen Organisationen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer bezüglich der Verantwortung für die berufliche Bildung, Beispiel Deutschland, c) Marktssysteme mit einer Dominanz des on-the-job-trainings, Beispiel USA. Weitergehend diskutiert werden diese Modelle in Culpepper/Thelen (2008).

## 2. Einbettung der Fragestellungen in die Governanceforschung und in die Entwicklungen in der Berufsbildung

Auch diese Typologie ist unter Einbezug der Analyse der historischen Entwicklung unterschiedlicher beruflicher Ausbildungssysteme entwickelt worden, im Wesentlichen jedoch aus dem Fokus der politikwissenschaftlichen vergleichenden Analyse industrieller Beziehungen, diesbezüglich unter explizitem Einbezug der beruflichen Bildung – sozusagen in Form eines interessanten Fallbeispiels unterschiedlicher Governance-Strukturen. In der hier zitierten Publikation (Busemeyer/Trampusch 2012) werden für verschiedene europäische alternierende Berufsbildungssysteme (Niederlande, Österreich, Dänemark, Schweiz, Deutschland) die diversen Akteurskonstellationen herausgearbeitet. Diese Länderbeispiele repräsentieren also verschiedene „*collective skill formation systems*“. Dies sind solche Ansätze, in denen die Sozialpartner gemeinsam mit den staatlichen Entscheidungsinstanzen die Rahmenbedingungen der beruflichen Ausbildung bestimmen.

Mit einer Vierfeldermatrix zur Unterscheidung verschiedener „*skill formation systems*“ werden die zwei Dimensionen Staatseinfluss sowie Unternehmenseinfluss für die berufliche Erstausbildung dimensioniert. Großer Staatseinfluss und geringer Unternehmenseinfluss zeichnen „*statist skill formation systems*“ aus, Beispiel Frankreich. Geringer Staatseinfluss und geringer Unternehmenseinfluss sind prägend für „*liberal skill formation systems*“, Beispiel USA; geringer Staatseinfluss und hoher Unternehmenseinfluss, Beispiel Japan („*segmentalist skill formation system*“).

Von besonderer Bedeutung im Feld der beruflichen Bildung sind zudem die unterschiedlichen Angebote der Erstausbildung, beruflichen Weiterbildung und betrieblichen Anpassungsqualifizierung. In der Regel sind diese verschiedenen Angebote mit sehr unterschiedlichen Qualifizierungsfunktionen verbunden. Daher unterliegen sie auch nicht der gleichen Steuerungsstruktur. Vielmehr sind Erstausbildungsstrukturen meist sehr viel stärker öffentlich-rechtlich standardisiert und unter öffentlich-rechtlicher Obhut als berufliche oder betriebliche Weiterbildungsprozesse. Die oben skizzierten Modelle sind ausschließlich auf den Erstausbildungsbereich bezogen. Für den Bereich der beruflichen Weiterbildung sind diese Modelle nur begrenzt gültig und kaum für den Bereich der betrieblichen Weiterbildung. Letzteres ist meist Teil der innerbetrieblichen unmittelbaren Personalentwicklungsstrategien und folgt überwiegend einzelbetrieblichen Interessen. Gleichwohl gibt es Tendenzen in einigen Ländern, auch diesen Bereich stärker einer kollektiven Aushand-

lung und Standardisierung zu unterziehen, beispielsweise im Rahmen von Betriebsvereinbarungen oder Tarifverhandlungen – zumindest dort, wo diese in mittleren und größeren Unternehmen grundsätzlich stattfinden. In nicht wenigen Berufsbildungssystemen sind zudem betriebliche und erfahrungsbezogene Qualifizierungsprozesse einbezogen in ein *apprenticeship*-System, das auch für Erwachsene und insofern für Weiterbildungsprozesse geöffnet ist.

### 2.3

#### TENDENZEN IN DER BERUFLICHEN BILDUNG: ENTWICKLUNG VON MISCHSYSTEMEN UND EINBINDUNG DER UNTERNEHMEN ALS LERNORTE

Die oben skizzierte modellartige Unterscheidung ist für die Identifikation und Benennung von Regulierungsprinzipien in der beruflichen Bildung sehr hilfreich. Zugleich ist für die Beratung und Entwicklung in der beruflichen Bildung in verschiedenen Ländern evident, dass die realen Ausprägungen und Ausgestaltungsmöglichkeiten der Einzelfälle (also der nationalen „Berufsbildungssysteme“) eng im Kontext kultureller, historischer, ökonomischer und politischer Rahmenbedingungen stehen (vgl. Frommberger/Reinisch 1999). Daher sind die Realfälle naturgemäß unterschiedlich und zugleich sehr viel komplexer als die Modellbetrachtungen.

Im Prinzip kann gesagt werden, dass die beruflichen Bildungssysteme mehr denn je unterschiedliche Ausprägungen von Mischsystemen darstellen. In marktwirtschaftlichen Ansätzen dominieren reine einzelbetriebliche Qualifizierungsprioritäten, so dass – streng genommen – von einem System der überbetrieblich angelegten beruflichen Bildung gar nicht erst gesprochen werden kann. Es gibt dort keine Form der systematischen Qualifizierung, die über den einzelnen Arbeitsplatz und Betrieb hinausgeht. Aus der berufsbildungspolitischen Perspektive ist dieses einseitige Modell also unterkomplex. Es ist unterentwickelt, um die diversen Interessen, die mit der beruflichen Bildung verbunden werden, angemessen befriedigen zu können. Es dominieren die betriebswirtschaftlichen Motive in der Ausgestaltung der Qualifizierung, so dass weitergehende gesamtwirtschaftliche, sozial-politische und bildungspolitische Beweggründe der Nachwuchsqualifizierung, Integration und Jugendbildung außen vor bleiben.

## 2. Einbettung der Fragestellungen in die Governanceforschung und in die Entwicklungen in der Berufsbildung

Die reinen schulischen Berufsbildungssysteme wiederum sind mit den Nachteilen verbunden, dass der Staat allein eine Form der Ausbildung verantwortet und gestaltet, deren Absolventen in Beschäftigungsfeldern nachgefragt werden, in denen die unmittelbaren arbeitsplatz- und arbeitsprozessbezogenen Qualifikationen von relativ hoher Bedeutung sind. Diese können in schulischen Einrichtungen zwar in simulierender Form vermittelt und erworben werden, doch der direkte Erfahrungserwerb im realen Anwendungsfeld bzw. im betrieblichen Praxiszusammenhang scheint dieser Simulation aufgrund der längerfristig angelegten betrieblichen und beruflichen Erfahrung und Sozialisation häufig überlegen zu sein. Hinzu kommt, dass die Übernahme nach Ausbildungsabschluss und damit die Integration in den Arbeitsmarkt durch systematische betriebliche Kontakte sehr viel besser funktionieren. Nicht zuletzt sind rein schulische Systeme für die Staatshaushalte eine relativ hohe Belastung, die betrieblichen Lernorte können hier eine enorme Entlastung bewirken.

Die traditionell geprägten Typen, insbesondere die rein marktwirtschaftliche und rein staatliche Form, werden also im Zusammenhang mit dem Bedeutungsgewinn der beruflichen Bildung stark weiterentwickelt und verändert. Eine klare Tendenz besteht darin, die staatlichen und marktwirtschaftlichen Elemente miteinander zu verknüpfen, und zwar vor allem hinsichtlich der politischen Entscheidungsfindungen in der beruflichen Bildung (zum Beispiel durch den systematischen Einbezug der Stakeholder in die Entscheidungsstrukturen und Umsetzungsprozesse), in Bezug auf die Koordinierung der inhaltlichen Ausrichtung der Berufsbildung (zum Beispiel durch die stärkere Verbindung der Curriculumentwicklung mit der Qualifikationsforschung) und ebenso über die Einbindung von Unternehmen als kooperierende Lernorte zum Zwecke der Realisierung erfahrungsgebundener und theoriebezogener Lernprozesse. Hinzu kommen alternative und eher umlageorientierte Finanzierungsansätze, die unmittelbar einzelbetrieblich angelegte Kosten-Nutzen-Kalküle einerseits und rein staatliche Budgetansätze ablösen.

Die Einbindung des Lernortes Betrieb in ein System der beruflichen Bildung besitzt in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit eine hohe Bedeutung. Immer wieder wurde und wird versucht, Strukturen aufzubauen, in denen und mit denen diese Einbindung über die kurzfristige Subventionierung der Unternehmen hinaus nachhaltig funktioniert. Auch im Rahmen der Berufsausbildungspolitik der Organe der Europäischen Union und in einer zunehmenden Anzahl europäischer Länder wird der Betrieb und damit das Duale System bzw. der Apprenticeship-Ansatz systematisch aufgewertet. Unter anderem diente das deutsche Modell, das von einer ausgeprägten Einbindung der Unternehmen (bzw. deren Verbände) in die Organisation, Durchführung und Verantwortung geprägt ist, dieser Entwicklung als Vorbild und Beispiel (vgl. die Beiträge in Deißinger 2001). Aus Gründen der Realisierungschancen, aber ebenso aus konzeptionellen Erwägungen, folgten die Umsetzung der Einbindung der betrieblichen Lernorte und damit die Aufwertung der betrieblichen Berufsausbildung in Europa dem Prinzip der „alternierenden Berufsbildung“.<sup>2</sup>

Gemäß dem Prinzip der „alternierenden Berufsbildung“ sollen junge Erwachsene an der ersten Schwelle von der Allgemeinbildung in die Berufsbildung für einen eher betrieblichen oder eher schulischen Berufsbildungsgang votieren können, denen ein gemeinsames bzw. identisches Curriculum zugrunde liegt und deren Abschlüsse gleichwertig sind. Damit soll der traditionelle und in den meisten Ländern inferiore Lernort Betrieb aufgewertet werden. Dem betrieblichen und erfahrungsbasierten Lernen werden somit im wachsenden Maße berufsbildende Potentiale zugesprochen. Insbesondere die unmittelbaren berufsqualifizierenden Effekte einer Berufsausbildung, welche im hohen Maße unter betrieblicher Beteiligung erfolgt, erscheinen für die Gewinnung eines qualifizierten Fachkräftenachwuchses und die Integration der jungen Erwachsenen zunehmend attraktiv.

<sup>2</sup> Vgl. „Entscheidung des Rates vom 21. Dezember 1998 zur Förderung von alternierenden europäischen Berufsbildungsabschnitten einschließlich der Lehrlingsausbildung“, Amtsblatt der Europäischen Kommission L 017/45 vom 22.01.1999. Diese Entscheidung ist gerichtet auf die seinerzeit noch geplante Einführung des EUROPASS. Diese Entscheidung ist notwendig gewesen, weil in den meisten europäischen Ländern der Betrieb als Lernort im Rahmen öffentlich-rechtlich standardisierter beruflicher Erstausbildung nicht selbstverständlich ist. Hierzu gab es bereits 1979 – noch vor dem Hintergrund einer europäischen Berufsbildungspolitik mit Harmonisierungsanspruch – eine Entschließung des Rates der Europäischen Gemeinschaften (vom 18.12.1979), welche auf Leitlinien für die Mitgliedstaaten zur alternierenden Berufsbildung zielt (vgl. ausführlich Rothe 2003; 2004). Organisationen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer bezüglich der Verantwortung für die berufliche Bildung, Beispiel Deutschland, c) Marktssysteme mit einer Dominanz des on-the-job-trainings, Beispiel USA. Weitergehend diskutiert werden diese Modelle in Culpepper/Thelen (2008).

## 2. Einbettung der Fragestellungen in die Governanceforschung und in die Entwicklungen in der Berufsbildung

Grundsätzlich verbreitet und verfestigt sich damit auch die Auffassung, dass in der alternierenden Berücksichtigung der eher primären (Betrieb) und der eher sekundären (Schule) Lernumgebung die intendierten Lernzielsetzungen in der Berufsbildung besser erreicht werden können als auf der Basis eines einzelnen Lernortes (vgl. Frommberger 2005). Zugleich sind prinzipiell an den verschiedenen institutionell eingebundenen „Lernorten“ jeweils diverse Lernumgebungen (Lehrwerkstatt, Arbeitsplatz, Lernbüro, Übungsfirma etc.) zu finden, so dass die traditionellen Zuschreibungen und Unterscheidungen zunehmend obsolet werden.

Mittels der Gleichwertigkeit schulischer und betrieblicher Berufsausbildungsanteile und dem damit verknüpften gleichwertigen Angebot an der ersten Schwelle, das nach dem Prinzip der kommunizierenden Röhren konzipiert ist, soll eine relative Unabhängigkeit der Ausbildungsplatzangebote von regionalen, demographischen und konjunkturellen Bedingungen gewährleistet werden. Die gleichwertigen schulischen (*schoolbased-route*) und betrieblich-dualen (*workbased-route*) Angebote der Berufsausbildung, die auf dieselben Kenntnisse und Kompetenzen zielen, erzeugen eine höhere Elastizität zwischen Angebot und Nachfrage. Auch die Anteile schulischen und/oder betrieblichen Lernens in der Ausbildung sind variabel und zwar innerhalb einer speziellen Ausbildungsrichtung sowie zwischen verschiedenen Ausbildungsrichtungen. Es existiert keine generelle Festlegung, wie viel Ausbildungszeit in der Schule und im Betrieb für die verschiedenen Ausbildungsrichtungen erfolgen soll. Vielmehr hängt die Praxis der Lernortkombination von den lokalen Ausbildungs- und Rahmenbedingungen ab. Die erworbenen Abschlüsse, ob primär schulisch oder betrieblich-dual, sind formal gleichwertig hinsichtlich der berufsqualifizierenden und weiterführenden schulischen Tauschwerte (vgl. Frommberger 2006).

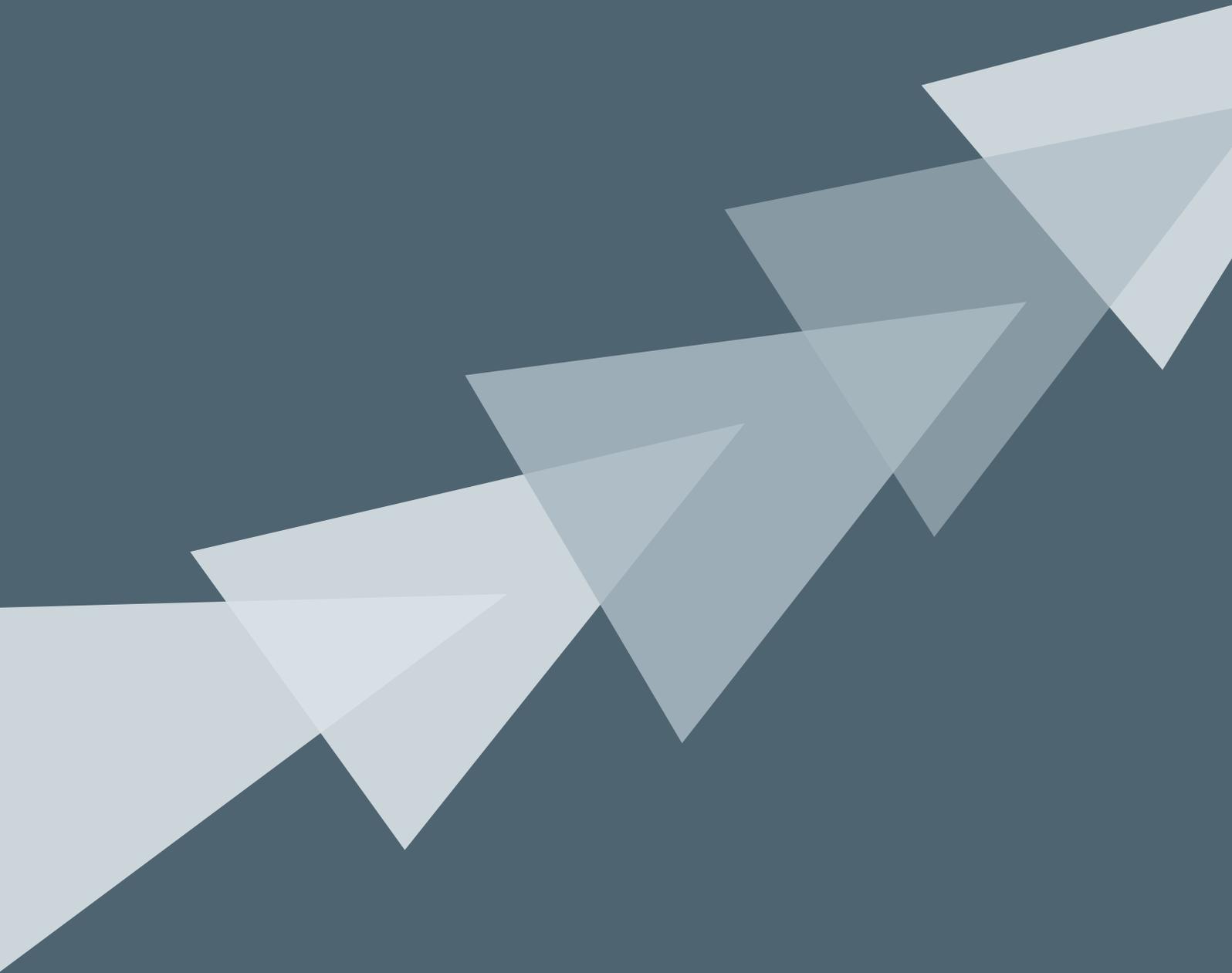
Die Erfahrungen in den meisten Ländern zeigen jedoch, dass die Gewinnung der einzelnen Betriebe als Lernorte für eine landesweite und national regulierte Berufsausbildung ausgesprochen schwierig ist. In der Regel gelingt die systematische Einbindung der Einzelbetriebe nur mittels staatlich gelenkter direkter oder indirekter finanzieller Anreize und/oder tarifvertraglich vereinbarter Umlagesysteme. Im angelsächsischen Kulturraum, doch auch dort, wo schulische Berufsbildungssysteme ausgebaut sind, liegt die Qualifizierung im Sinne der unmittelbaren Vorbereitung auf die arbeitsplatzbezogenen Anforderungen

weitgehend in der einzelbetrieblichen und zugleich nicht übergreifend standardisierten Domäne. Insbesondere in stark marktwirtschaftlichen und liberalen Wirtschaftssystemen wird die Unabhängigkeit der Betriebe meist nicht tangiert.

Nationale Berufsbildungsagenturen können die wichtige Funktion übernehmen, die Einbeziehung der Betriebe weiterzuentwickeln. Die Einführung von Berufsbildungsstandards etwa muss in Zusammenarbeit mit den betrieblichen Interessenvertretungen erfolgen. Jede Form der Regulierung der einzelbetrieblichen Qualifizierung wird dort so lange abgelehnt, wie der Nutzen oder die übergreifende Vereinbarung nicht existieren.

### 3. *Governance und Qualitätsentwicklung in der beruflichen Bildung*

---



### 3. Governance und Qualitätsentwicklung in der beruflichen Bildung

#### 3.1

#### QUALITÄTSENTWICKLUNG IN DER BERUFLICHEN BILDUNG

In Kapitel 2 wurden die grundsätzlichen Governance-Bedingungen und -Ansätze skizziert. Die konkrete Umsetzung dieser generellen Steuerungsansätze im Feld der beruflichen Bildung ist eng mit den Aufgaben der Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung verknüpft. Zwischen der Entwicklung von Organisationen und Institutionen in der beruflichen Bildung und der Standardisierung und Qualitätsentwicklung besteht ein enger Zusammenhang. Qualitätsentwicklung und Qualitätskontrolle sind unmittelbar an die Grundstrukturen der Entscheidungsfindung, Umsetzungspraxis und Wirkungsprüfung gebunden. Im Fachdiskurs über die Qualitätsentwicklung in der beruflichen Bildung wird üblicher Weise zwischen Input- und Outputqualität unterschieden (vgl. Ebbinghaus/Tschöpe/Velten 2011; siehe unten). Die politischen Steuerungsmechanismen beeinflussen insofern die Qualitätsentwicklung und den Erfolg der beruflichen Bildung.

Historisch lässt sich dieser Zusammenhang deutlich rekonstruieren (Greinert 2012; Pätzold/Wahle 2009). So liegen die ersten Ansätze der Regulierung zum Zwecke der Gewährleistung von Mindestqualität der unmittelbaren Qualifizierung im Kontext von Arbeit im mittelalterlichen Zunftwesen und der Schaffung von geschlossenen Sozialisationsgemeinschaften und späterhin in der Einführung von Lehrberechtigungen und ersten vertraglichen Übereinkünften zwischen Lehrherren und Lehrlingen, um die Rechte und Pflichten der Ausbildungsparteien zu regeln.

Grundsätzlich wird die Qualität in der beruflichen Bildung an diversen Indikatoren festgemacht, beispielsweise an den bewirkten Kompetenzentwicklungsprozessen der Auszubildenden, den Prüfungsergebnissen, der Rate der Jugendarbeitslosigkeit, der Anzahl abgeschlossener Ausbildungsverträge, der Zufriedenheit der Auszubildenden oder der Sicherung des Fachkräftenachwuchses (vgl. nachfolgend Frommberger 2013). Die Faktoren, die einen positiven Beitrag für diese Qualität und Qualitätsentwicklung liefern können, sind vielfältig und umfassen zum Beispiel gesetzliche Normierungen und Mindeststandards (etwa in Form von Ausbildungsordnungen und Lehrplänen), die Verbindung praxis- und theoriebezogener Lernmöglichkeiten, die Ausbildung des beruflichen Bildungspersonals, die Ausstattung und Zusammenarbeit der Lernorte, den Einsatz

von expliziten Qualitätssicherungssystemen, Akkreditierungsansätze, die didaktische-methodische Planung und Durchführung der Lehr-Lern-Prozesse, die Aktualisierung der Ordnungsmittel und die Prüfungsmodalitäten.

Für die Zusammenhänge zwischen den Faktoren bzw. Instrumenten und den Wirkungen im Feld der Qualitätsentwicklung liegen insgesamt betrachtet verhältnismäßig wenige deterministische oder probabilistische Aussagen und Befunde vor. Umso eher werden in der Berufsbildungslandschaft von den unterschiedlichen Interessenvertretungen sehr vielfältige Zusammenhänge zwischen gewünschten Maßnahmen und den erwarteten Qualitätseffekten postuliert.

Viele der aktuellen Modernisierungsansätze, die der Entwicklung bzw. Weiterentwicklung der beruflichen Bildung dienen sollen, werden häufig als notwendige Voraussetzungen für die Qualitätsentwicklung und -sicherung in der beruflichen Bildung dargestellt. Zugleich erfolgt gelegentlich die Abwertung bestimmter Berufsbildungsmaßnahmen oder -institutionen mit Hinweisen auf vermeintliche Qualitätsdefizite – meist ohne belastbare Indikatoren oder Befunde. So sind etwa die Berufsschulen als Teil des Dualen Systems von solchen eher interessenpolitisch motivierten Behauptungen nicht selten betroffen. Kritik wird aber auch an den betrieblichen Ausbildungsmaßnahmen, unzulänglicher Qualität des betrieblichen Ausbildungspersonals, zu vielen Ausbildungsabbrüchen, an der Qualität der Abschlussprüfungen oder anderen Aspekten geäußert (vgl. überblicksartig Euler 2005, S. 6 ff).

Qualität ist ein Attribut, das einer Entität zugeschrieben wird (vgl. Bohlinger/Münk 2009), es bezeichnet also eine bestimmte Beschaffenheit eines Gegenstandes. Zugleich wird der Begriff meist präskriptiv verwendet, das heißt, er wird zum Zwecke einer gewünschten Zustandsbeschreibung formuliert. Qualitätsziele sind zugleich das Ergebnis eines Aushandlungsprozesses. Ein Qualitätsurteil ist insofern ein Ergebnis einer Bewertung und bringt Präferenzen der Bewertenden zum Ausdruck. Es setzt die Normen voraus, die von den Bewertenden anlegt werden (vgl. ebd.; Euler 2005, S. 13; Heid 2000). Das bedeutet für die Berufsbildung schließlich, dass das, was unter Qualität und Qualitätsentwicklung verstanden wird, abhängig ist von den Interessen und Übereinkünften der sozialen Akteure bzw. Rollenträger (vgl. Müller 2006). Qualitätssicherung und Qualitätsmanagement in Bildung und Berufsbildung sind daher in der Regel auch auf sehr unterschiedliche

### 3. *Governance und Qualitätsentwicklung in der beruflichen Bildung*

---

Bezugsgrößen ausgerichtet, etwa auf solche ökonomischer oder pädagogischer Art. Es ist offensichtlich, dass in einem System der Berufsbildung, in dem sehr viele verschiedene Akteure und Institutionen vertreten sind, das Spektrum des Qualitätsverständnisses sehr breit ist. Es stehen mindestens betriebswirtschaftliche, gesellschaftliche, gesamtwirtschaftliche und pädagogische Interessen einander gegenüber.

Zugleich kann der Qualitätsbegriff sehr viel enger mit der Frage der Wirkungen bestimmter Struktur- und Prozessmerkmale verbunden werden. Wie oben angedeutet, werden diese Zusammenhänge bzw. kausalen oder finalen Beziehungen zwischen Maßnahmen und Reformentwicklungen sowie den gewünschten Wirkungen meist einfach behauptet. Für diese Korrelationen und Zusammenhänge zur Frage der Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung in der beruflichen Bildung können häufig jedoch keine systematischen und empirischen Nachweise erbracht werden. Das heißt aber auch, dass die Frage der Qualität beruflicher Bildung durchaus empirisch gemessen werden kann, und zwar indem zum Beispiel die Einflüsse bestimmter Faktoren auf die Ausbildungserfolge, die Weiterentwicklung der Lernstände isoliert und nachgewiesen werden oder das Ausmaß der Zufriedenheit der Auszubildenden erhoben wird. Solche Befunde können die Aussagen der Akteure zur Qualitätsentwicklung in der beruflichen Bildung wissenschaftlich fundieren, sie können jene jedoch kaum ersetzen.

Die klare Positionierung einer an der Berufsbildung beteiligten gesellschaftlichen Gruppe für die Weiterentwicklung der beruflichen Bildung und die Sichtbarmachung dieser Auffassungen und Interessen ist für die Politikgestaltung von hoher Bedeutung. Wichtig ist daher ein systematischer Austausch zwischen den beteiligten Akteuren darüber, was in den Aufgabenbereich der Berufsbildung zu fallen hat und insofern unter Berufsbildung zu verstehen ist. Dieser Austausch ist eng verbunden mit der Entscheidungsfindung über die entsprechenden Strukturentwicklungen und Maßnahmen, die zur Erfüllung der Aufgaben führen können.

Die Berufsbildungsagenturen können in diesem Zusammenhang also eine zentrale Rolle für die Aushandlung und Gewährleistung eines anerkannten Qualitätsverständnisses einnehmen. Zugleich können die Berufsbildungsagenturen als Institutionen der Qualitätsüberprüfung dienen. Denn durch die oftmals paritätische Zusammensetzung

dieser Institutionen wird diese Rolle der Qualitätsüberprüfung und -kontrolle grundsätzlich durch die operativ tätigen Akteure akzeptiert.

### 3. Governance und Qualitätsentwicklung in der beruflichen Bildung

#### 3.2 STRUKTURELLES UND DYNAMISCHES QUALITÄTSVERSTÄNDNIS<sup>2</sup>

Das Qualitätsverständnis im Bildungs- und Berufsbildungsbereich ist überwiegend deskriptiv angelegt. Es werden unterschiedliche Geltungs- und Erstreckungsbereiche voneinander abgegrenzt, auf welche mit dem Qualitätsbegriff Bezug genommen wird. Die Geltungsbereiche werden strukturell oder dynamisch beschrieben.

In strukturellen Ansätzen werden mehrere Ebenen konzipiert. Etabliert ist die Differenzierung zwischen Makro-, Meso- und Mikroebene. Auf der Makroebene sind Qualitätsfragen verortet, die das Berufsbildungssystem als Ganzes betreffen. Auf der Mesoebene spannen die Bildungseinrichtungen, auf der Mikroebene Bildungseinheiten diesen Raum auf. Speziell für den betrieblichen Teil der dualen Berufsausbildung schlagen Degen & Walden (1997) eine andere Differenzierung vor, die primär unter Bezug auf die Normierungen des Berufsbildungsgesetzes zwischen System- und Steuerungsebene unterscheidet. Der Systemebene ordnen die Autoren solche übergeordneten Fragestellungen zur Ausbildungsqualität zu, die darauf abheben, „wie Qualität definiert wird bzw. welche Ziele im Rahmen

des Berufsbildungssystems realisiert werden sollen.“

Fragen nach den rechtlich fixierten Instrumenten, die der Zielerreichung dienen sollen sowie Fragen nach deren Wirksamkeit verorten sie auf der Steuerungsebene.

Dynamische Ansätze betonen den Prozesscharakter des Berufsbildungssystems. Weitgehend akzeptiert ist die Unterteilung des Berufsbildungsgeschehens in die Sequenzen Input, Prozess bzw. Throughput, Output sowie Outcome (siehe Abbildung 5). Mit Blick auf den Input werden Qualitätsfragen virulent, die die Rahmenbedingungen von Bildungsprozessen und damit dem eigentlichen Bildungsgeschehen vorgelagerte Faktoren betreffen (zum Beispiel Ordnungsmittel, Berufsbildungspersonal). Beim Prozess stehen Fragen im Mittelpunkt, die die Qualität der Faktoren betreffen, die während des Ausbildungsprozesses zum Tragen kommen (zum Beispiel Methodik des Lehr-Lern-Geschehens). Die Qualität des Outputs hebt auf die unmittelbaren Berufsbildungsergebnisse ab (u. a. erreichte Abschlüsse), die auf den Outcome gerichteten Qualitätsfragen auf die kurz- und langfristigen Verwendungsmöglichkeiten der erworbenen Kompetenzen. Zwischen den Sequenzen bestehen enge Zusammenhänge, beispielsweise zwischen den Ausbildungsprozessen und der Professionalität des Ausbildungspersonals.

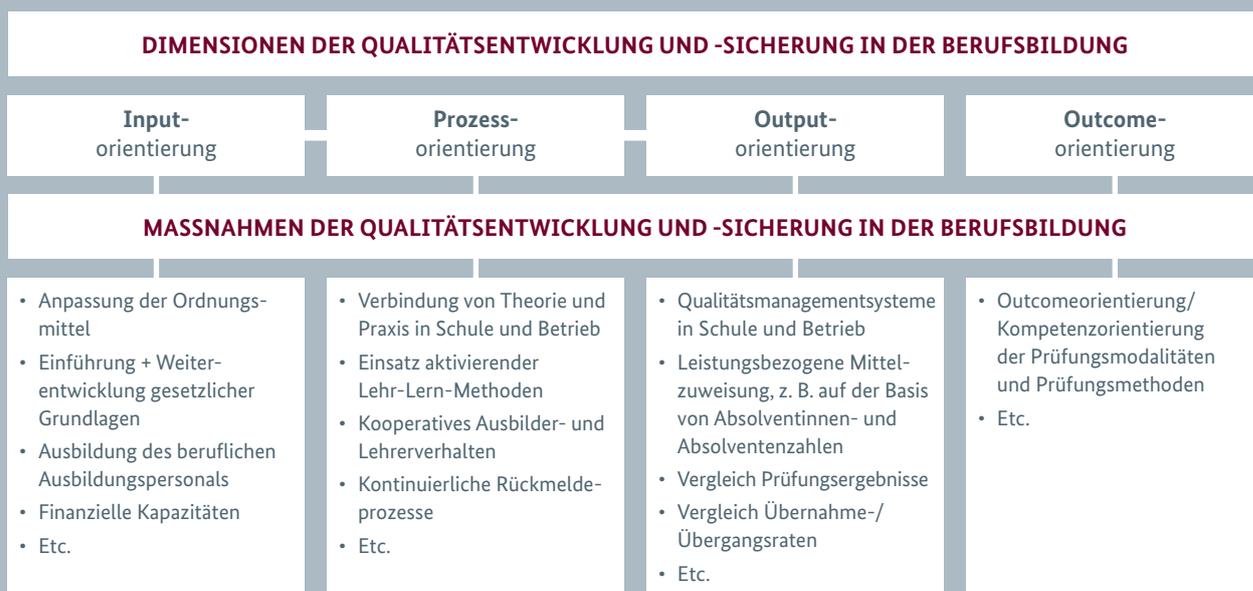


Abbildung 5: Qualitätsprozessmodell in der beruflichen Bildung

<sup>3</sup> Die Ausführungen in diesem Abschnitt 3.2 sind sehr eng angelehnt an die Forschungsarbeiten, Vorträge und Publikationen von Margit Ebbinghaus, BIBB. Verwiesen sei hier auch auf Ebbinghaus/Krewerth u. a. 2010.

### 3. Governance und Qualitätsentwicklung in der beruflichen Bildung

Inzwischen gibt es Vorstöße, die strukturbezogenen und dynamischen Ansätze zu Rastern zusammenzuführen, mit denen sich das Spektrum an Themen und Gegenständen einer berufsbildungsbezogenen Qualitätsdiskussion zweidimensional abbilden lässt (vgl. Fischer 2013). Noch einen Schritt weiter gehen Balli & Krekel (2006), die als dritte Dimension die an Bildung und Berufsbildung beteiligten Akteursgruppen definieren. Dadurch wird betont, dass unterschiedliche Akteure zwar in verschiedenen Kontexten, jedoch nicht unabhängig voneinander agieren können, aber auch hervorgehoben, dass sich der gleiche Gegenstandsbereich aus der Perspektive unterschiedlicher Beteiligter unterschiedlich darstellen kann.

Es kann also festgestellt werden, dass der Diskurs und die Entwicklung um die Qualitätsentwicklung und -sicherung in Bildung und Berufsbildung in einem engen Zusammenhang mit den Modellen und Realitäten der Governance-Strukturen stehen. Dort, wo Qualität weiterentwickelt werden soll, werden häufig auch Steuerungsmodalitäten verändert.

#### 3.3

#### QUALITÄTSENTWICKLUNG IM WANDEL: NEUE STEUERUNGSANSÄTZE IN BILDUNG UND BERUFSBILDUNG

Die traditionelle und bewährte Form der Gewährleistung der Qualität in Bildung und Berufsbildung liegt in der rechtlichen Festlegung von Mindeststandards. Für die betriebliche Berufsbildung könnten diese Standards in einem Berufsbildungsgesetz verankert werden, dessen Geltungsbereich sich auf die Betriebe erstreckt (und daher – je nach Verfassung des Landes – eher Bestandteil des Wirtschaftsrechts zu sein hat), für die Berufsschule in Schulgesetzen und den nachgeordneten Rechtsnormen. Gleichwohl ist evident, dass ausgeprägte gesetzliche Normierungen der innerbetrieblichen Qualifizierungsaktivitäten, sei es auch nur im Rahmen der Erstausbildung, ausgesprochen umstritten und daher international eher selten anzufinden sind. Als „hemmende Vorschriften“ könnten diese dazu führen, dass eine Beteiligung der Betriebe bzw. der Wirtschaft an einer Berufsausbildung nicht erfolgt. Betriebe wiederum staatlicherseits über Rechtsverordnungen zur Teilnahme an der beruflichen Bildung zu verpflichten, entspricht nicht den freiheitlichen Grundordnungen wirtschaftsgesetzlicher Rahmenvorgaben.

Dort, wo legislative Regulierungen der innerbetrieblichen Qualifizierung existieren, sind diese meist Bestandteil der weiteren Rechtsgrundlagen des Wirtschaftens und regeln häufig auch nur allgemeine Schutzregelungen für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bzw. Auszubildenden. Weitergehende nationale und explizite „Berufsbildungsgesetze“ mit dem Geltungsbereich der betrieblichen Berufsbildung sind sehr selten – und werden seitens der wirtschaftenden Akteure in solchen Wirtschaftsgefügen, die eher marktwirtschaftlich ausgerichtet sind, falls überhaupt nur unter der Voraussetzung akzeptiert, dass dort die ausführenden Kontrollorgane, zum Beispiel „zuständige Stellen“, eng mit den Interessen der Wirtschaft im Zusammenhang stehen. Sollte dies nicht der Fall sein, findet eine aktive Beteiligung der Wirtschaft an einer Form der Berufsausbildung, die staatlichen und überbetrieblichen Mindeststandards gehorchen soll, eher nicht statt. Insofern könnten – wie oben bereits angedeutet – die nationalen Berufsbildungsagenturen, in denen die Wirtschaftsvertretungen über die Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite vertreten sind, eine wichtige Funktion für die Akzeptanz einer rechtsstaatlichen Ordnung der betrieblichen Berufsausbildung erfüllen – beispielsweise dadurch, dass die Kontrollbefugnis für die Einhaltung dieser Ordnungen über das Subsidiaritätsprinzip an regionale oder lokale Einheiten der nationalen Berufsbildungsagenturen übertragen würde.

Die historische Entwicklung der Bildung und (vor allem schulischen) Berufsbildung ist geprägt von der Durchsetzung und Etablierung einer wachsenden gesetzlichen Normierung und Standardisierung der Rahmenbedingungen und Strukturen (vgl. Oelkers 2004). In der Geschichte der Entwicklung von Bildung und Berufsbildung überwiegt ein inputorientiertes Qualitätssicherungsverständnis, ohne welches von einem System der beruflichen Bildung heute gar nicht gesprochen werden könnte. Es würden Wildwuchs, Fragmentierung und Beliebigkeit in einem ungeordneten Feld der Anlernqualifizierung herrschen.

Ein prägnantes Beispiel für diese Inputorientierung im Rahmen der Qualitätssicherung sind die etablierten traditionellen Berechtigungssysteme. Dort werden in staatlich normierten Bildungs- und Berufsbildungsangeboten Zeugnisse/Abschlüsse („Qualifikationen“) vergeben, die zu weiterführenden Zugangsberechtigungen in Schule, Hochschule oder auf dem Arbeitsmarkt führen. Die zulassenden bzw. abnehmenden Institutionen verlassen sich also auf die Güte der Abschlüsse und damit auf die

### 3. Governance und Qualitätsentwicklung in der beruflichen Bildung

Qualität der Ausbildungsprozesse in den vorgelagerten Bildungseinrichtungen. Ein solches System funktioniert nur auf der Basis eines gewachsenen Vertrauensverhältnisses, in dem sich bewährt hat, dass diejenigen, die über ihre erworbenen Abschlüsse Zugänge in weiterführende Einrichtungen erwerben, dort auch erfolgreich weiterlernen bzw. arbeiten können. Mehr denn je zeigt sich jedoch, dass derartige überwiegend inputorientierte Berechtigungssysteme an ihre Grenzen stoßen. Aufnehmende Instanzen legen zunehmend Wert darauf, dass diejenigen, die Zeugnisse vorlegen, die dort verbrieften Kenntnisse und Kompetenzen nicht nur formal nachweisen, sondern auch tatsächlich nutzen können (vgl. Frommberger 2009; 2012). Dieses wiederum führt in eher inputorientierten Systemen zu veränderten Steuerungsmodalitäten hin zu einer Outcome-Orientierung. Dort allerdings, wo die inputorientierten Gewährleistungsbedingungen häufig gar nicht gegeben sind (zum Beispiel in Entwicklungsländern), ist eine reine Outcome-Orientierung wiederum riskant oder gar fahrlässig, weil die Standards für die notwendigen Ausbildungsprozesse völlig vernachlässigt werden.

Nationale Berufsbildungsagenturen, deren Befugnis auch in der Entwicklung und Umsetzung von Qualifikations- und Zertifizierungssystemen liegt, stehen vor der Herausforderung, eine Anerkennung der vergebenen Abschlüsse durch die Wirtschaft und das weiterführende Bildungssystem zu ermöglichen. Es wird mit einem Qualifikations- und Zertifizierungssystem („Qualifikationsrahmen“) eine Transparenz von Abschlüssen hergestellt, ggf. auch eine weiterführende Berechtigungsstruktur, die in Konkurrenz zu existierenden steht.

Im Rahmen der inputorientierten Qualitätssicherung bleiben die tatsächlichen Wirkung solcher Standards auf die Ausbildungsergebnisse bzw. der Wirkungszusammenhang zwischen der Input- und Prozessebene und der Output- und Outcome-Ebene zunächst relativ unbestimmt. Die Lernleistung selbst stellt kein Planungselement dar. „Was bei der Input-Steuerung als nicht weiter verrechenbarer extern beurteilter Output behandelt wird, bindet die Output-Steuerung in einer Feedback-Schleife systematisch ein“ (Künzli 1999, S. 24). Damit rückt die Lernerfolgskontrolle in das öffentliche Interesse, und die Steuerung der Bildungs- und Ausbildungsarbeit erfolgt vermehrt produktorientiert.

Qualitätssicherung in der Berufsbildung steht mehr denn je im Kontext der Diskussionen um Modelle zur „neuen

Steuerung“ des Bildungs- und Berufsbildungssystems: „Darin liegt das Interesse an einer kontinuierlichen Verbesserung und Effizienzsteigerung des Systems“ (Eckert/Müller/Schröter 2011). Insofern stehen die Fragen der Überprüfung der Ergebnisse der Ausbildungsaktivitäten (und finanzierten Rahmenbedingungen) seit einigen Jahren stärker im Fokus. Für diese Output- und Outcome-Orientierung stellen die zu erreichenden Lernergebnisse und/oder bildungspolitisch gewünschten Benchmarks den Bezugspunkt dar, von welchen her die Strukturen und Lernprozesse organisiert und gesteuert werden sollen (vgl. Kurz 2005; Sloane 2005).

Qualitätsmanagementsysteme gewinnen seit einigen Jahren auch für die berufliche Bildung zunehmend an Bedeutung. Sie stehen im Zusammenhang mit der Organisationsentwicklung in Ausbildungsbetrieben, Berufsbildenden Schulen, Überbetrieblichen Berufsbildungsstätten und anderen Bildungsträgern. Es gibt vielfältige Varianten für die Berufsbildung (vgl. für ausgesuchte Anwendungsbeispiele Gonon u. a. 1999; Fischer/Reglin o. J.).

Auch der derzeitige Diskurs um Standards in Bildung und Berufsbildung ist von der Bedeutung geprägt, nicht nur gewünschte und erwartete Verbindlichkeiten zu normieren, sondern deren Einhaltung bzw. das Ausmaß der Einhaltung auch flächendeckend und kontinuierlich zu überprüfen. Damit wird der Blick explizit auf die Steuerung der Wirksamkeit von Bildungs- und Ausbildungsprozessen gerichtet. Die Aufsicht über die Wirksamkeit soll also neben der Einhaltung institutioneller Kapazitäten (Ausfallzeiten, Anzahl der Ausbilder in Relation zu den Auszubildenden, Schüleranzahl pro Klassen etc.) den Blick auf die entwickelten Lernstände und Lernfortschritte der Lernenden richten. Auch Akkreditierung und Zertifizierung werden in diesem Zusammenhang im Feld der beruflichen Bildung diskutiert und häufig auch schon praktiziert (vgl. Friese/Frommberger 2009).

Neue Steuerungsansätze in Bildung und Berufsbildung sind insgesamt in der Folge weiterer gesellschaftlicher Entwicklungen zu verstehen, einerseits im Zusammenhang mit veränderten wirtschafts-, finanz- und damit auch sozialpolitischen Meinungsführerschaften (Sanierung öffentlicher Haushalte, mehr Eigenverantwortung, Entlastung staatlicher Fürsorgesysteme), andererseits aber auch mit wachsenden demokratischen Partizipationsbedürfnissen: „Beide Entwicklungslinien mündeten in eine Diskussion um die Modernisierung der staatlichen

### 3. Governance und Qualitätsentwicklung in der beruflichen Bildung

Verwaltung, die bis heute anhält. Unter den Leitideen des New Public Management (NPM) (...) wird ein Umbau des Wohlfahrtsstaates betrieben, der auf die Kritik an der als überkommen angesehenen bürokratischen Steuerung (...) reagiert“ (Küssau/Brüsemeister 2007). Zugleich steigen die Legitimationsanforderungen an Politik und Staat und die Outputlegitimation verdrängt die traditionelle Inputlegitimation, „die sich an Partizipation und geregelten Verfahren orientiert (...)“ (Küssau/Brüsemeister 2007).

Ebenso wird zunehmend deutlich, dass öffentliche Aufgaben nur begrenzt über den Markt allein gewährleistet werden können. Daher – so Küssau und Brüsemeister (2007) – stelle sich das Thema der Ordnungsbildung von Gesellschaft allgemein, die Staat, Markt und Zivilgesellschaft umschließe, an neuen Interaktionsformen wie Netzwerken, Public-Private-Partnerships, runden Tischen, öffentlichen Foren, Moderation etc. Es werden ebendort die folgenden Entwicklungen für „Governance-Regimes im Bildungswesen“ (Küssau/Brüsemeister 2007) hervorgehoben und – in Anlehnung an Altrichter/Heinrich (2006) – als „evaluationsbasierte Steuerung“ gekennzeichnet:

- Rückbau staatlicher Detailsteuerung zugunsten einer erweiterten Autonomie von Bildungseinrichtungen;
- Veränderung individual-professioneller Strukturen hin zu mehr teamorientierten Formen der Profession;
- Vorgabe substanzieller Außenziele (Bildungsstandards);
- Stärkung von Leitungspositionen;
- innerhalb gewisser Grenzen die Einführung von Wettbewerbselementen.

Nationale Berufsbildungsagenturen können ein Ausdruck dieser neuen Steuerungsmechanismen sein. Über die Organisationsstruktur, die möglichst weitgehend die Verlagerung von Zuständigkeiten in die Hände der agierenden Akteure legt, sind diese Leitideen des NPM realisierbar. Gleichwohl sind die Ausgangsvoraussetzungen zu berücksichtigen, das heißt die Grundanlage der politischen Struktur und Kultur. Die Verlagerung von Verantwortung und Autonomie in die lokalen und regionalen Ebenen bzw. in die Hände der handelnden Akteure setzt voraus, dass dort grundsätzlich eine Verantwortungsfähigkeit und –bereitschaft existiert und die grundlegenden Erfahrungen und Fachkompetenzen auch vorhanden sind.

#### 3.4

#### BERUFSBILDUNG ZWISCHEN STAAT UND MARKT – ENTWICKLUNGEN UND BESONDERE HERAUSFORDERUNGEN FÜR DIE QUALITÄTSENTWICKLUNG IN DER BERUFLICHEN BILDUNG

Die Prinzipien und Formen der Steuerung der beruflichen Bildung stehen in einem unmittelbaren Zusammenhang zu der berufsbildungspolitischen Grundstruktur in einem Land oder in einer Region. Im Rahmen der Berufsbildungspolitik werden die Interessen der sozialen Akteure und Institutionen artikuliert und ausgehandelt, um die notwendigen Entscheidungen für die Durchführung und Weiterentwicklung der beruflichen Bildung zu treffen und umzusetzen.

Im Feld der beruflichen Bildung ist das Spektrum dieser Interessen sehr viel komplexer als in den Bereichen der allgemeinen und hochschulischen Bildung (vgl. Oliver 2010). In der Berufsbildungspolitik eines Landes oder supranationaler Organisationen (zum Beispiel EU) müssen sozialpolitische Interessen (vor allem Integration der jungen Erwachsenen von der Schule in die Arbeitswelt), wirtschaftspolitische Erwägungen (vor allem Sicherung des Fachkräftenachwuchses) sowie bildungspolitische Ansprüche (vor allem Lebenslanges Lernen; Chancengleichheit) verhandelt und verbunden werden.

Während weitgehend eine Übereinkunft darin besteht, dass die Bereiche der Allgemeinbildung und der Hochschulbildung in staatlicher Verantwortung zu institutionalisieren, regulieren und weiterzuentwickeln sind, um die wachsenden gesellschaftlichen Anforderungen und individuellen Ansprüche vereinbaren und gewährleisten zu können, ist die ordnungspolitische Regulierung im Feld der beruflichen Bildung – historisch betrachtet und mit Blick auf die internationalen Unterschiede – sehr viel weniger selbstverständlich und zugleich sehr verschiedenartig ausgeprägt.

Eine besondere Herausforderung für die Steuerung der beruflichen Bildung liegt dort, wo privatwirtschaftlich handelnde und auf Wertschöpfung und Gewinnentwicklung bedachte Unternehmen an der Aus- und Weiterbildung beteiligt sind bzw. beteiligt werden sollen. Anders als staatliche/staatlich anerkannte berufsbildende Schulen,

### 3. Governance und Qualitätsentwicklung in der beruflichen Bildung

die durch das Steueraufkommen öffentlich finanziert werden und in rechtlicher Hinsicht den Schulgesetzen subsumiert werden können, agieren Unternehmen häufig eher auf der Basis marktwirtschaftlicher und ökonomischer Prinzipien und Mechanismen.

Die zentrale Frage im Zusammenhang mit der Steuerung der beruflichen Bildung unter Einbeziehung des Lernortes Betrieb in prinzipiell liberal angelegten wirtschaftlichen Grundstrukturen liegt mithin darin, wie dort für die innerbetrieblichen Qualifizierungsanteile eine Form der überbetrieblich ausgerichteten ordnungspolitischen Standardisierung und Qualitätssicherung angelegt sein kann. Oder anders ausgedrückt: Dort, wo die innerbetrieblichen Ausbildungs- und Personalentwicklungsansätze landesweiten ordnungspolitisch intendierten qualitativen (Mindest-)Standards unterliegen, handelt es sich um eine Form der Berufsbildung, in der Ausbildungsberufe unter Beteiligung innerbetriebliche Qualifizierungsmaßnahmen systematisch absolviert und abgeschlossen werden. Diese Form der beruflichen Erstausbildung, die zudem meist mit einem Fachunterricht in berufsschulischen Einrichtungen kombiniert wird (Duales System), stellt die berufsbildungspolitisch motivierten Regulierungsanstrengungen vor besondere Herausforderungen – ist aber zugleich eine Form der Berufsausbildung von hoher Attraktivität.

Der Stellenwert des betrieblich gebundenen und berufsqualifizierenden Arbeitens und Lernens ist in Ländern mit etablierten dualen Berufsbildungsstrukturen über einen langen Zeitraum Stück für Stück gewachsen. Elementar für diesen Weg ist die Akzeptanz der berufsbildungspolitischen Entscheidungen im Feld der beruflichen Bildung gewesen. Weltweit ist diese Form der beruflichen Bildung nur in wenigen Ländern systematisch verankert, zugleich wird im Rahmen der internationalen wirtschaftlichen Zusammenarbeit und aktuell im Zusammenhang mit der Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit in Europa das Duale System der beruflichen Ausbildung als ein Modell verstanden, dessen Umsetzung zu einer erfolgreichen Bewältigung der gesellschaftlichen und ökonomischen Herausforderungen führen soll. Es wird häufig an einzelbetriebliche Qualifizierungsformen des *Apprenticeship* bzw. der (vor allem handwerklichen) betrieblichen Lehre angeknüpft, die in Ansätzen und historisch gesehen in vielen Ländern zu finden ist, jedoch bislang keine flächendeckende und ordnungspolitisch verankerte Bedeutung gewinnen konnte. Zugleich werden schulisch geprägte berufliche Ausbildungsformen angepasst und verändert,

um den betrieblichen und praxisbezogenen Erfahrungserwerb auszubauen.

Gleichwohl gelingt eine flächendeckende Verankerung in der Form eines Neuaufbaus und ohne eine entsprechende Tradition in der Regel nicht oder nur sehr schleppend. Der Grund hierfür liegt in der Herausforderung, eine Ausbildungskultur zu verankern, in der eine konsensorientierte Aushandlung der wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und individuellen Interessen und Nutzenerwartungen gelingt. Im Besonderen sind die Bereitschaften der Unternehmen, sich als Lernorte und Ausbildungsbetriebe an einer solchen Form der beruflichen Bildung zu beteiligen, alles andere als selbstverständlich. Einerseits können die Unternehmen direkt und indirekt in hohem Maße von der Ausbildung der Fachkräfte im Dualen System profitieren, andererseits unterliegen sie in einem öffentlichstandardisierten Dualen System einer verhältnismäßig ausgeprägten staatlichen Regulierung. Betriebe müssen in einem solchen Gefüge nicht ausbilden, entscheiden sie sich jedoch dafür, sind sie an Mindeststandards zum Zwecke der Qualitätssicherung der Ausbildung gebunden. Die mittel- bis langfristigen direkten und indirekten Nutzenaspekte der Beteiligung an einer auch gesamtgesellschaftlich und volkswirtschaftlich ausgerichteten Qualifizierungsstrategie sind von einzelbetrieblicher Seite oft nicht zu erkennen (vgl. Niederalt 2003).

Die Berufsbildungspolitik hat im Zusammenhang mit dem Erhalt und der Weiterentwicklung der Berufsausbildung also die Aufgabe, einen Balancezustand herzustellen: Einerseits ist die Durchsetzung ausbildungshemmender Vorschriften zu vermeiden, um die Beteiligung der Unternehmen nicht zu gefährden. Andererseits sind die ordnungspolitischen Normierungen für die nachhaltige Gestaltung der beruflichen Bildung notwendig, um die gesamtwirtschaftlichen und gesellschaftlichen Ansprüche und staatlichen Fürsorgepflichten zu gewährleisten.

Ordnungspolitische Maßnahmen zielen auf die Schaffung von Verhaltensregeln der handelnden Akteure. Die Steuerung der betrieblichen bzw. beruflichen Bildung kann eng mit ordnungspolitischen Maßnahmen verbunden sein, insbesondere mit der Gründung von zuständigen Organisationen (zum Beispiel Berufsbildungsagenturen) und Institutionen in Form von rechtlichen Rahmenwerken (zum Beispiel Berufsbildungsgesetze oder Ausbildungsordnungen). Nach Sloane (2010) handelt es sich bei Institutionen um „kodifizierte (in Worte gefasste) gesellschaftliche

### 3. *Governance und Qualitätsentwicklung in der beruflichen Bildung*

---

Regeln, die das Handeln in Organisationen steuern sollen.“ Organisationen sind danach „strukturierte soziale Systeme, die bestimmte dauerhafte Aufgaben übernehmen.“

Werden neben den staatlichen berufsbildenden Schulen Unternehmen in eine Form der Berufsbildung eingebunden, die über die inner- und einzelbetriebliche Qualifizierung hinausgehen soll, stellt sich also die zentrale Frage, wie weit die Ordnung dieser Qualifizierungsleistungen zum Zwecke einer öffentlich-rechtlichen Standardisierung reichen kann. Und die berufsbildungspolitische Beantwortung dieser Frage steht in einem unmittelbaren Zusammenhang mit der wirtschaftlichen Grundordnung eines Landes.

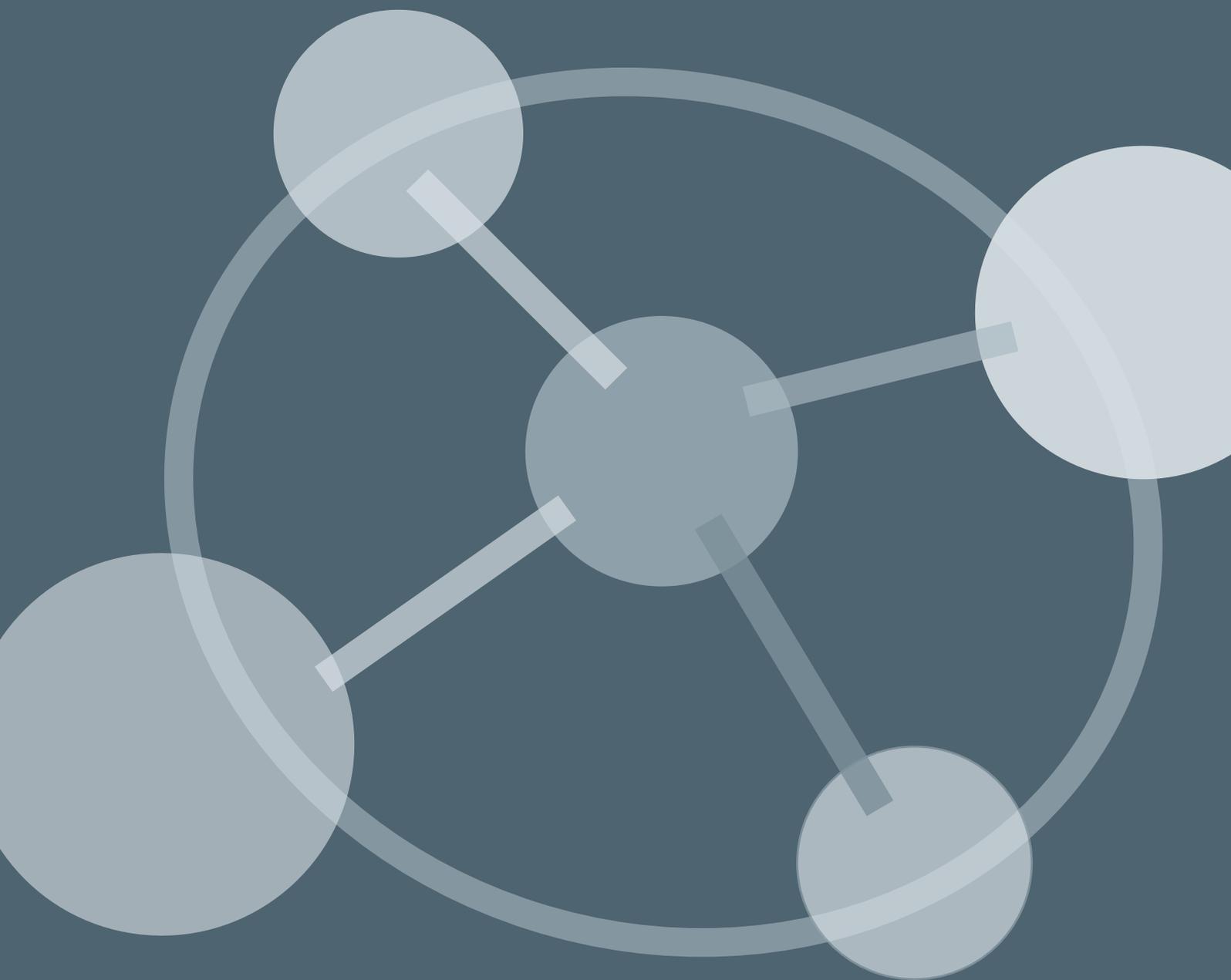
Die Einbindung der inner- und einzelbetrieblichen Qualifizierungsleistungen in ein öffentlich-rechtlich standardisiertes System der beruflichen Bildung kann wiederum sehr unterschiedlich erfolgen. Eine aktuelle und hohe Relevanz für die ordnungspolitisch motivierte Regulierung besitzen weltweit derzeit die Qualifikationsrahmen, mit denen typische Bildungs- und Berufsbildungsabschlüsse definiert und zueinander in Beziehung gesetzt werden. Dieser Referenzrahmen soll in vielen Schwellen- und Entwicklungsländern vor allem dazu dienen, die informellen Qualifizierungs- und Lernprozesse stärker in eine Beziehung zu formalen System- und Abschlussstrukturen zu bringen. Die tatsächlichen Zertifizierungsprozesse werden dann mit Kompetenzerfassungsmechanismen verbunden. Doch auch traditionell stark regulierte Systeme nutzen diese Transparenzansätze, um verfestigte Berechtigungsstrukturen aufzulockern, Bildungswege zu öffnen und die Durchlässigkeit zu fördern.

Die Nationalen Berufsbildungsagenturen übernehmen in diesen Zusammenhängen eine zentrale Steuerungsfunktion. Sie dienen als Regulierungsinstanz mit wichtigen Informations-, Vermittlungs- und Vergabeaufgaben. Sie stellen eine vermittelnde Instanz zwischen ordnungspolitisch motivierten öffentlich-rechtlichen Interessen und marktwirtschaftlichen Handlungslogiken dar.

4.

*Aufgaben und Funktionen Nationaler  
Berufsbildungsagenturen (NBA)  
als intermediäre Instanzen in der  
beruflichen Bildung*

---



## 4. Aufgaben und Funktionen Nationaler Berufsbildungsagenturen (NBA) als intermediäre Instanzen in der beruflichen Bildung

### 4.1

#### NATIONALE BERUFSBILDUNGS-AGENTUREN

Nationale Berufsbildungsagenturen (NBA) sind als staatliche, halb-staatliche oder autonome Organisationen zentrale Akteure in der Entwicklung und Qualitätssicherung beruflicher Bildung und gleichzeitig ein Vermittler zwischen Staat und Wirtschaft. Sie erfüllen eine wichtige gesellschaftliche und politische Funktion zur Regulierung der beruflichen Bildung in einem Land und/oder in einer Region. Im Rahmen der vorliegenden Studie wird die Bezeichnung „Nationale Berufsbildungsagenturen“ verwendet; daneben existieren weitere Bezeichnungen in verschiedenen Ländern, mit denen Institutionen gleicher/ähnlicher Art gekennzeichnet werden, beispielsweise *TVET Authority, TVET Agency, Agency for VET, Training Authority, Skills Authority, Skills Standard Authority, Work Force Authority, Vocational Education Commission, National Training Authority, Education and Training Board, Sectoral Training Board, National VET Council* et cetera.

In der englischsprachigen Fachliteratur wird häufig die Bezeichnung *National Training Authorities* gewählt, so zum Beispiel bei Lauglo (2009): *“Some countries have established national training authorities apart from regular government ministries. Typically, they have control of resources that different providers (including government ministries) can apply to for funding, at the same time as they are supposed to exercise strategic planning and quality assurance purposes of TVET. They also typically have governing boards with strong representation directly from industry.”*

Für die Aufgabe der Koordinierung privatwirtschaftlicher Interessen und staatlicher Intentionen im Feld der beruflichen Bildung und Qualifizierung können Berufsbildungsagenturen eine wichtige Rolle spielen. Sie sollen dem Dialog zwischen den verschiedenen Interessen und Institutionen dienen, insbesondere dort, wo die privatwirtschaftlichen Akteure in ein nationales (meist überwiegend schulisches) System der beruflichen Qualifizierung und Bildung eingebunden werden sollen. Die detaillierten Merkmale und Ausprägungen der Berufsbildungsagenturen sind unterschiedlich und stehen in einem engen Zusammenhang zu den politischen, kulturellen und ökonomischen Kontextfaktoren der verschiedenen Länder und Regionen. Nationale Berufsbildungsagenturen sind häufig staatlich gelenkte Einrichtungen, die einem

bestimmten Ministerium zugeordnet sind, zum Beispiel dem Ministerium für Arbeit oder dem Bildungsministerium. In den Vorständen bzw. Leitungen der nationalen Berufsbildungsagenturen sind die privatwirtschaftlichen Akteure vertreten. Eine Herausforderung, insbesondere in Entwicklungsländern, liegt darin, ausreichend organisierte privatwirtschaftliche Akteure vorzufinden bzw. in diese Aufgabenwahrnehmung einzubinden.

Die Nähe zu den gewohnten staatlichen Organisationsformen führt auch zu Akzeptanzproblemen bei den privatwirtschaftlichen Akteuren. „Intermediäre Instanzen“ (siehe unten) können als Einrichtungen der privaten Wirtschaft, die zugleich in öffentlich-rechtlicher Verantwortung agieren, diese Akzeptanzprobleme verhindern.

## 4. Aufgaben und Funktionen Nationaler Berufsbildungsagenturen (NBA) als intermediäre Instanzen in der beruflichen Bildung

### 4.2

#### NATIONALE BERUFSBILDUNGS-AGENTUREN: KOLLEKTIVE ÜBERFORMUNGEN INFORMELLER QUALIFIZIERUNGSPROZESSE

Nationale Berufsbildungsagenturen werden vor allem dort entwickelt und eingerichtet, wo „intermediäre Instanzen“ im Feld der beruflichen Bildung nicht bereits historisch gewachsen sind. Intermediäre Instanzen in der Berufsbildung sind Selbstverwaltungsorgane mit öffentlich-rechtlicher Verantwortung und zugewiesener Befugnis, gleichzeitig jedoch häufig eng an die privatwirtschaftlichen Interessen gebunden. Insofern handelt es sich um eine vermittelnde Instanz zwischen Wirtschaft und Staat.

Ein typisches Beispiel aus der Wirtschafts- und Berufsbildungsgeschichte sind die traditionellen Zünfte und Gilden, mit denen sich eine soziale und rechtliche Überformung der „Urgestalt beruflichen Lehrens und Lernens“ (Zabeck 2006) und damit der einzelbetrieblichen Interessen und Entscheidungen durchgesetzt hatte. Das auf Mit-tun im Arbeitsvollzug und Imitation beruhende Erlernen der notwendigen Arbeitstechniken im Kontext des noch voneinander ungetrennten Lebens und Arbeitens in der auf weitgehender Selbstversorgung beruhenden Ökonomik geschieht anfangs durch ein marktförmiges Element, indem berufliches Lernen nicht mehr ausschließlich im Familienverband erfolgt, sondern fremde Kinder als Lehrlinge angenommen werden und das Lehrverhältnis durch Vertrag geregelt wird. Der Prozess der Überformung des ursprünglich auf der Eltern-Kind-Beziehung, dann auf der Übereinkunft zwischen Lehrherren und den Eltern des Lehrlings beruhenden und somit rein individualistischen Verhältnisses, setzt sich fort mit dem kollektiven ökonomischen wie soziokulturellen Interesse der Korporationen der Lehrherrn – der Zünfte der Handwerker und der Gilden der Kaufleute. Damit wurde die Vertragsfreiheit des einzelnen Lehrherrn und der Eltern der zur Lehre vorgesehenen Kinder durch Vorgabe von kollektivrechtlichen Standards eingeschränkt.

Für den internationalen Vergleich von Berufsbildungssystemen und die Erklärung der Entwicklung dualer Ausbildungsstrukturen, in denen das betriebliche Lernen in ein öffentlich-rechtliches System eingebunden ist, verweist Schriewer (1986) auf die besondere Bedeutung der intermediären Instanzen, die nur in wenigen Ländern ihre

Bedeutung in der Berufsbildung erhalten hätten. Zugleich gibt es in Ansätzen ähnliche Instanzen auch in Entwicklungsländern (zum Beispiel Ghana und Afghanistan), an die angeknüpft werden könnte.

Dort, wo diese Einrichtungen historisch nicht etabliert und/oder im Rahmen der wirtschaftlichen Entwicklung keine Bedeutung erhalten oder gewinnen konnten, gibt es in der Regel auch keine verankerten beruflichen Bildungssysteme im Sinne von Mischsystemen mit systematisch angelegten alternierenden Qualifizierungsansätzen. Die Einrichtung Nationaler Berufsbildungsagenturen dient dann im Rahmen von Berufsbildungsreformansätzen dazu, entweder überwiegend staatlich gelenkte schulische Ausbildungssysteme enger an die Interessen und Mitgestaltung der betrieblichen Akteure und Sozialpartner zu binden oder eher liberale und ungeordnete Marktssystem der einzelbetrieblichen Erstqualifizierung in ein transparentes und stärker standardisiertes öffentliches Angebot der beruflichen Erstausbildung und Weiterbildung unter Beteiligung der verschiedenen Interessen zu transformieren: „*Many governments advocate partnerships between stakeholders as a preferred modality for policy-making. This is expressed through extensive public consultations and, in some cases, the creation of national training authorities*“ (Holmes 2009, 907). Eine wesentliche Bedeutung gewinnt in diesem Zusammenhang die Funktion, bislang eher fragmentierte Berufsbildungs- und informelle Qualifizierungsansätze in verschiedenen Sektoren zu bündeln und über Ordnungsmittel (zum Beispiel Prüfungsregelungen und Zertifikate) zu standardisieren.

Nach Kussau/Brüsemeister (2007; dort in Anlehnung an Scharpf 1997) könnten nationale Berufsbildungsagenturen mithin als administrativ fungierende „korporative Akteure“ verstanden werden, die in ihrem Handeln und Entscheiden, anders als „kollektive Akteure“, nicht von den Präferenzen einzelner Mitgliedsgruppen abhängen müssten, sondern zumindest prinzipiell unabhängig von den Interessen der Mitglieder handeln dürften.

Nationale Berufsbildungsagenturen, die traditionell gewachsen und verankert sind, folgen häufig dem Subsidiaritätsprinzip (vgl. Kapitel 2.2). Diese Verlagerung der Zuständigkeit für die praktische Umsetzung und Kontrolle der beruflichen Bildung fördert die Beteiligungsbereitschaft der Akteure, insbesondere der Unternehmen.

## 4. Aufgaben und Funktionen Nationaler Berufsbildungsagenturen (NBA) als intermediäre Instanzen in der beruflichen Bildung

### 4.3

#### FUNKTIONEN NATIONALER BERUFSBILDUNGSAGENTUREN

Die allgemeine und in allen Ländern zentrale Funktion dieser Instanzen liegt gleichwohl in der ordnungspolitisch intendierten Koordinierung, Regulierung und Standardisierung der Entscheidungen und Handlungen der Akteure im Feld der beruflichen Bildung. Insbesondere für die Verbindung zwischen öffentlicher Verantwortung und privatwirtschaftlicher Einbindung spielt die Berufsbildungsagentur eine wichtige Vermittlungsrolle als Instanz des Dialogs. Nationale Berufsbildungsagenturen können über eine kooperative Anlage der Realisierung eines kollektiven Nutzens dienen. So können einzelbetriebliche Interessen an qualifizierten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern und der Sicherung des Fachkräftebedarfs mit gesamtwirtschaftlichen und gesellschaftlichen Anliegen verbunden werden. Die Herausforderung liegt in der Balance zwischen der Berücksichtigung der privatwirtschaftlichen und gewinnorientierten Anliegen einerseits und den nachhaltigen Regelungsinteressen der öffentlichen Instanzen andererseits.

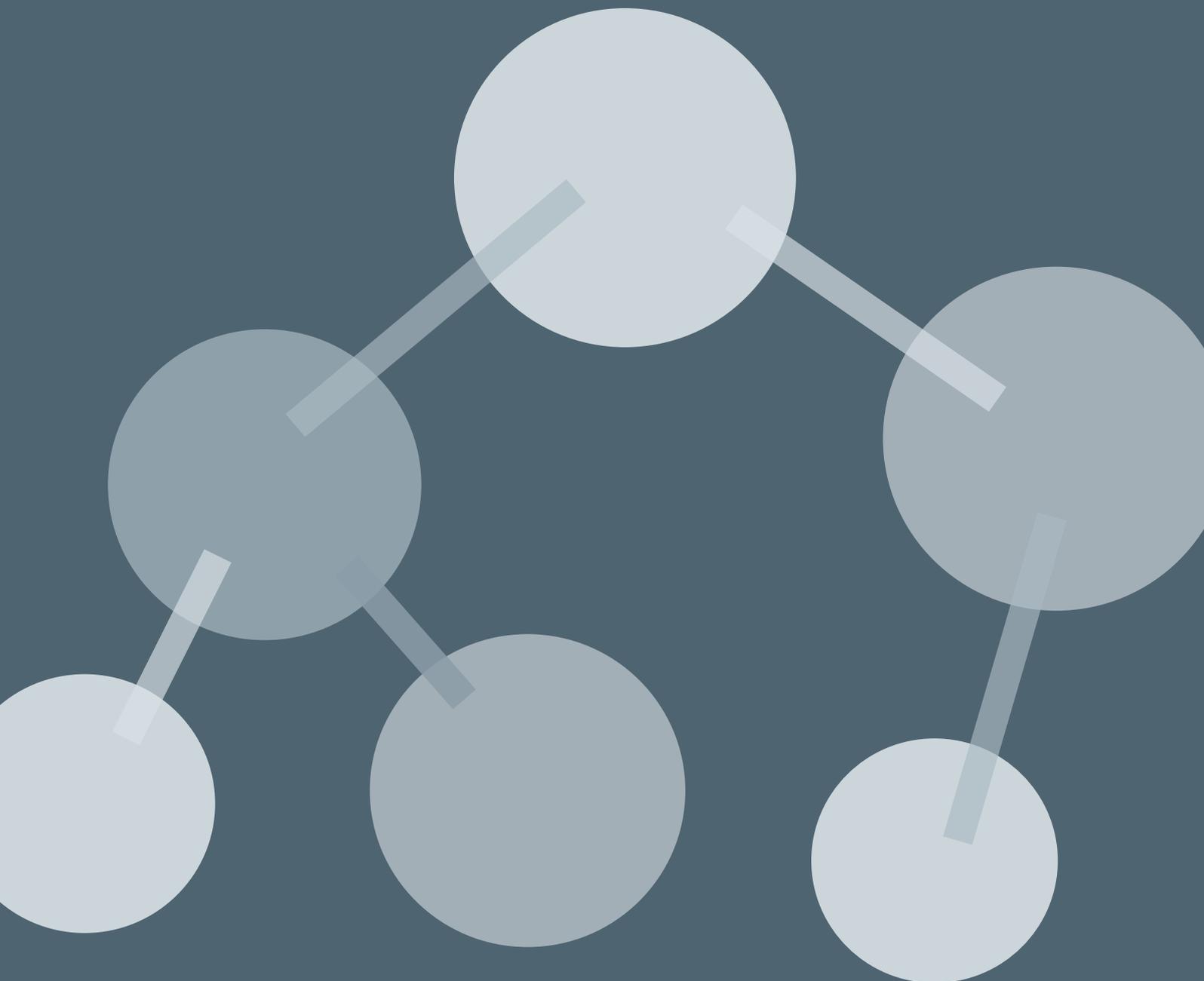
Im Einzelnen sind es vor allem die folgenden Planungs- und Umsetzungsaufgaben, die von den Berufsbildungsagenturen ausgeübt werden:

- Finanzierung
- Beratung der privaten und staatlichen Anbieter beruflicher Bildung;
- Politikberatung
- Koordinierung
- Standardentwicklung
- Curriculumentwicklung
- Herstellung von Transparenz zwischen verschiedenen öffentlichen und privaten Berufsbildungsgängen und Abschlüssen
- Prüfung und Zertifizierung
- Akkreditierung
- Qualitätssicherung
- Qualifizierung des beruflichen Bildungspersonals
- Qualifikationsforschung und Berufsbildungsforschung; Veröffentlichung von Daten zur Berufsbildung und Zertifizierung; Zuständigkeit für statistische Erhebungen
- Zuständigkeit für die internationale Zusammenarbeit

Eine wesentliche Funktion der NBA besteht darin, die betrieblichen Ausbildungs- und Qualifizierungsleistungen (work-based-learning) in ein System der öffentlichen und transparenten beruflichen Aus- und Weiterbildung einzubinden. Die Strukturen und Befugnisse dieser Einrichtungen sind sehr unterschiedlich in verschiedenen Ländern, etwa mit Blick auf die Zuständigkeiten für die Curriculumentwicklung, Akkreditierung und Zertifizierung, Forschung und Beratung oder hinsichtlich der Fragen der Finanzierung in der beruflichen Bildung.

5.  
*Nationale Berufsbildungsagenturen in  
ausgesuchten Regionen und Ländern*

---



## 5. Nationale Berufsbildungsagenturen in ausgesuchten Regionen und Ländern

### 5.1

#### AUSWAHL UND INFORMATIONSGEWINNUNG

Teil der vorliegenden Studie sind Fallbeispiele nationaler Berufsbildungsagenturen in den Ländern Brasilien, Bulgarien, Ghana, Malaysia und Saudi-Arabien. In diesen Ländern, die sehr verschiedene geographische und kulturelle Räume abdecken, findet die Berufsbildung traditionell vollzeitschulisch statt und ist eng gebunden an die Prinzipien allgemeiner Bildung. Daneben existieren wenig regulierte und eher informelle Qualifizierungsprozesse in betrieblichen Kontexten, einschließlich traditioneller aber wenig formalisierter Lehrlingsansätze. Systematische kooperative Strukturen der Verbindung schulischer und betrieblicher Ausbildungsprozesse sind die Ausnahme.

Mit den Fallbeispielen sollen typische Versuche dargestellt werden, die berufliche Bildung mithilfe nationaler Berufsbildungsagenturen weiterzuentwickeln. Dieses ist in den genannten Ländern der Fall. Es sollen mit diesen Beispielen Erfahrungen zu den Möglichkeiten und Grenzen der verschiedenen Ansätze erfasst werden. Die Darstellung der Fallbeispiele erfolgt auf der Basis der Gewinnung von Informationen aus der vorliegenden Primär- und Sekundärliteratur, einschließlich der Internetauftritte. Zusätzlich wurden leitfadengestützte Interviews mit Expertinnen und Experten geführt (Leitfaden siehe Anhang).

Es werden hier fünf Fallbeispiele skizziert; es ist jedoch im Rahmen dieser ersten Untersuchung nicht für alle Beispiele gelungen, weitergehende Informationen zu erhalten. Insbesondere der Ansatz, mit Experteninterviews ohne Vorortkonsultationen verschiedene Detailinformationen und Einschätzungen zu gewinnen, hat nicht funktioniert. Die Kontaktaufnahme gestaltete sich sehr schwierig, teilweise wurden Bereitschaften gezeigt, die tatsächlichen Informationen waren jedoch begrenzt. Befriedigende Antworten auf die Leitfragen, die in den Fragebögen enthalten sind und die Erkenntnisziele bezüglich der Arbeit und Funktion nationaler Berufsbildungsagenturen abdecken, wurden nicht erreicht. Offensichtlich sind persönliche Kontaktaufnahmen vor Ort im Rahmen von Feldstudien notwendig (vgl. Kapitel 6).

### 5.2

#### DARSTELLUNG DER FALLBEISPIELE

##### 5.2.1

#### BRASILIEN

Die Funktion einer nationalen Berufsbildungsagentur übernimmt in Brasilien das *Secretariat of Vocational and Technological Education* (SETEC, *Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica*), weisungsgebunden dem Bildungsministerium (*Ministério da Educação*, MEC). Es wurde im Jahr 2004 gegründet, Standort in der Hauptstadt Brasilia, die Vorgängereinrichtung hieß *Secretaria de Educação Média e Tecnológica*, SEMTEC) (vgl. Castioni 2006, S. 8).

Das Sekretariat für berufliche und technische Bildung (SETEC) stellt eine Bundeseinrichtung dar. Im föderal ausgerichteten Brasilien werden in den Bundesstaaten die Bildungs- und Berufsbildungsangelegenheiten maßgeblich durch die dort jeweils zuständigen Bildungsministerien gelenkt (vgl. Frattini/Schmidt 2012).

Das SETEC ist unter anderem verantwortlich für die Planung, Leitung, Koordination und Überwachung der Prozesse der Gestaltung und Umsetzung der beruflichen und technischen Bildung, die Förderung von Maßnahmen zur Entwicklung der Qualität in der beruflichen und technischen Bildung sowie für die Einhaltung der Gesetzgebung bzw. staatlichen Vorgaben im Bereich der beruflichen und technischen Bildung. Die Aufgaben und Zuständigkeiten der SETEC werden in den Dekreten Nr. 6.320 vom 20.12.2007 (Decreto nº 6.320 de 20 de Dezembro de 2007) sowie Nr. 7.480 vom 16.05.2011 (Decreto nº 7.480 de 16 de Maio de 2011) formuliert (vgl. BRASILIEN 2007; 2011).

Das SETEC ist unter anderem verantwortlich für die folgenden allgemeinen nationalstaatlich angelegten Aufgaben:

- Planung, Leitung, Koordination und Überwachung der Prozesse der Gestaltung und Umsetzung der beruflichen und technischen Bildung;
- Förderung von Maßnahmen, welche die Verbesserung der Qualität in der beruflichen und technischen Ausbildung zum Ziel haben und
- Einhaltung der Gesetzgebung im Bereich der beruflichen und technischen Bildung.

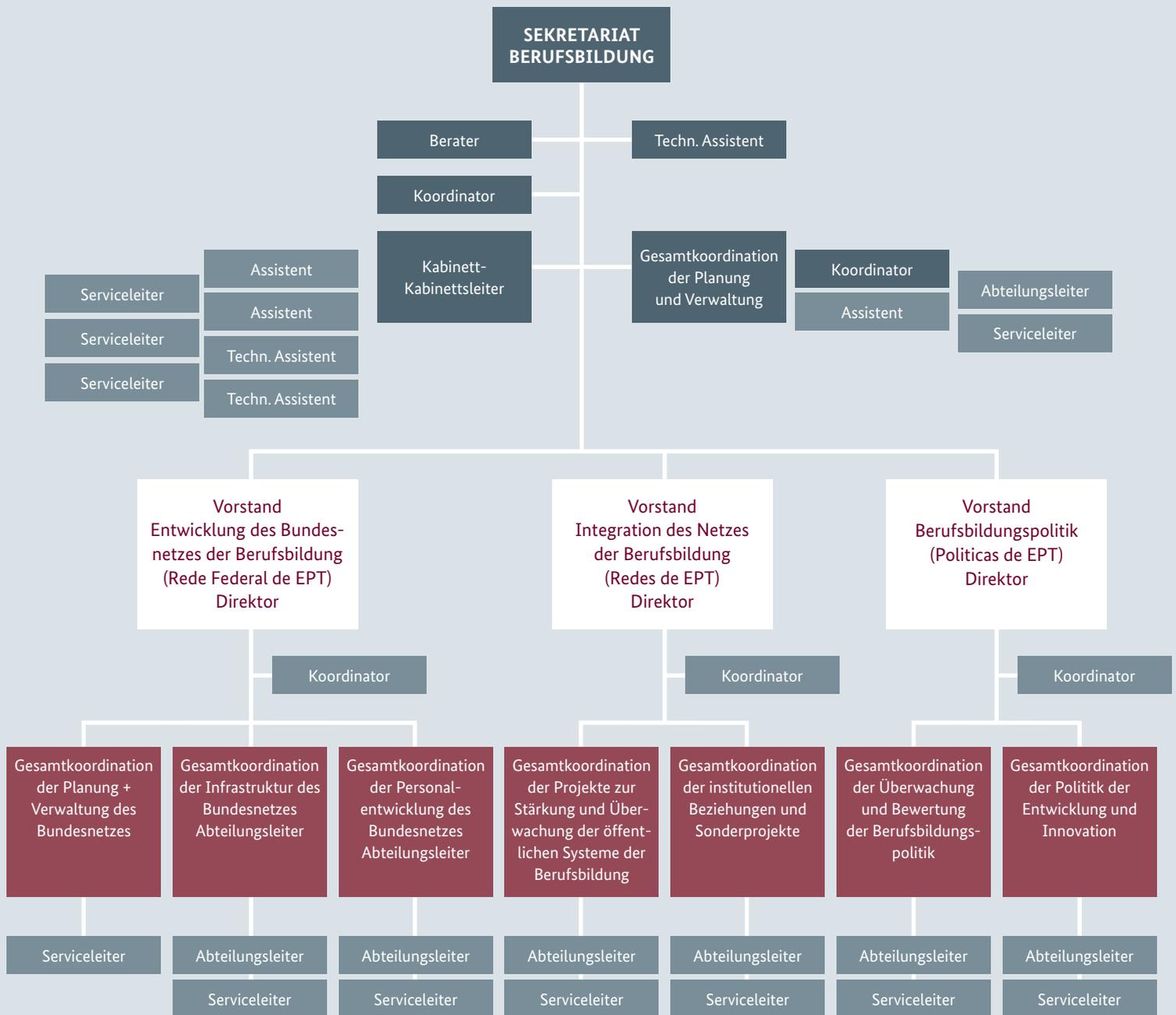


Abbildung 6: Organigramm SETEC – Nationale Berufsbildungsagentur Brasilien (Quelle: MINISTERIO DA EDUCAÇÃO/ SETEC 2012, S. 8)

## 5. Nationale Berufsbildungsagenturen in ausgesuchten Regionen und Ländern

Vor allem die folgenden wichtigen bundesweiten Programme werden durchgeführt und verantwortet:

- *Thousand Women Programm*: Grundlage für eine Politik der sozialen Eingliederung; Frauen haben in Situationen der sozialen Verwundbarkeit Zugang zu professioneller Bildung, Beschäftigung und Einkommen;
- Nationales Programm für den Zugang zu technischer Bildung und Beschäftigung (*Pronatec*)
- Zertifizierungs-Netzwerk (*Certific*): Programm zur Zertifizierung von Wissen, das während des gesamten Lebens erworben wurde;
- Programm des föderalen Netzausbau der Berufsbildung;
- Programm *Brasil Profissionalizado* Netzwerk e-Tec: Das Programm ermöglicht durch Modernisierung und Ausbau der öffentlichen Schulen die Integration beruflicher Bildung (eines der Ziele des *Education Development Plan EDP*); Setec entscheidet bei Anträgen über die Teilnahme am Projekt;
- Nationales Programm für die Integration der Berufsbildung in die Grundbildung als Bedingung für die Bildung von Jugendlichen und Erwachsenen (*Proeja*);
- *Technical Training Course* für die Mitarbeiter im Bildungsbereich (*Profucionário*): Programm für die Ausbildung von Mitarbeitern an den Schulen.

### 5.2.2

#### MALAYSIA

Die aktuelle zentrale Nationale Berufsbildungsagentur in Malaysia wird *Department of Skills Development (DSD)* genannt, diese wird geleitet durch den *National Skills Development Council*. Das DSD ist die Nachfolgeinstitution des *National Vocational Training Council, NVTC*, und stellt eine Abteilung des nationalen *Ministry of Human Resources* dar.

Nach Artikel 5 des *National Skills Development Act (NASDA)* ist das *National Vocational Training Council* zusammengesetzt aus den folgenden Vertretungen:

- ein Mitglied ist Vertreter der Wirtschaftsplanungseinheit der Abteilung des Premierministers;
- ein Mitglied ist Vertreter der Abteilung für den Öffentlichen Dienst;
- ein Mitglied ist Vertreter des Ministeriums für Bildung;
- ein Mitglied ist Vertreter des Ministeriums für Hochschulbildung;
- ein Mitglied ist Vertreter des Ministeriums für Humanressourcen;
- ein Mitglied ist Vertreter des Ministeriums für Jugend und Sport;
- ein Mitglied ist Vertreter des Ministeriums für Unternehmerentwicklung;
- ein Mitglied ist Vertreter des Ministeriums für Landwirtschaft; und
- ein Mitglied ist Vertreter des Ministeriums für Öffentliche Arbeiten; und
- zehn weitere Mitglieder, von denen
  - sechs Mitglieder Vertreter der Privatwirtschaft sind;
  - ein Mitglied Vertreter der privaten Qualifizierungsanbieter ist;
  - ein Mitglied Vertreter der Frauenorganisationen ist; und
  - zwei Mitglieder, die nach Ansicht des Ministers über besonderes Wissen oder Erfahrung im Bereich der Ausbildung verfügen.

Bereits im Jahr 1971 erfolgte die Gründung des *National Industrial Trade Testing and Certification Board*, um die Maßnahmen verschiedener Qualifizierungsanbieter zu standardisieren; bis zum Ende der 1980er Jahre gab es die Ausarbeitung und Implementierung von 70 *National Trade Standards* mit starker Orientierung am Qualifizierungssystem in Europa (vgl. Kopp/Spöttl/Sern, 2014, S. 38). Stück für Stück lag die Zielstellung darin, eine Transparenz

## 5. Nationale Berufsbildungsagenturen in ausgesuchten Regionen und Ländern

für die postsekundäre berufliche Bildung herzustellen, also die verschiedenartigen Ausbildungsprinzipien und Qualitätsstandards der privaten und öffentlichen Anbieter aufeinander zu beziehen. Das oben genannte National Vocational Training Council (NVTC) war 1989 aus dem National Industrial Trade Testing and Certification Board hervorgegangen, um einen wesentlichen Beitrag für diese Aufgabe zu leisten. Im Kern ging es darum, ein auf die Bedarfe des Beschäftigungssystems gerichtetes einheitliches System der beruflichen Aus- und Weiterbildung zu entwickeln. Präferiert wurde dafür zunächst ein stark modularisierter Ansatz, der den Prinzipien des *Competency-based Training and Education* (CBTE) folgte und zur Einführung eines fünfstufigen Zertifizierungssystems der *National Occupational Skills Standards* (NOSS) führte (vgl. Kopp/Spöttl/Sern, 2014, S. 38). In 2004 erfolgte eine Relativierung dieser Entscheidung auf der Basis eines Kabinettsbeschlusses und daraufhin der Beginn der Einführung eines *National Dual Training Systems* (NDTS).

In 2006 wurde das NVTC umbenannt in das *Department of Skills Development* (DSD). Grundlage für diese Umbenennung war der 2006 in Kraft getretene *National Skills Development Act* (NASDA), wodurch eine Übertragung weitergehender Befugnisse auf das DSD erfolgte. So erhielt das DSD unter anderem die Zuständigkeit für das *Centre for Instructor and Advanced Skill Training* (CIAST) und den Auftrag, sechs Regionalbüros (Norden, Süden, Osten, in Zentralregion, Sarawak, Sabah) zu eröffnen (vgl. Kopp/Spöttl/Sern, 2014, S. 39). Das DSD trägt die Verantwortung für die *Industrial Training Institutes* (ITI), *Advanced Technology (Advanced Skill) Centres* (ADTEC) und das *Japan-Malaysia Training Institute* (JMTI). Die Zentrale liegt in Putrajaya und es werden die oben genannten Regionalbüros unterhalten, und zwar in Cyberjaya (*Cyberjaya Office*), Subang Jaya, Selangor Darul Ehsan (*Central Regional Office*), Johor Bahru (*South Regional Office*), Seberang Jaya, Pulau Pinang (*North Regional Office*), Kuala Terengganu, Terengganu Darul Iman (*East Regional Office*), Kuching, Sarawak (*Sarawak Regional Office*) und Kota Kinabalu, Sabah (*Sabah Regional Office*) (vgl. DSD 2013).

Die NASDA-Gesetzgebung ist ein bedeutender Schritt für die Entwicklung der Berufsbildung in Malaysia, da erstmals eine nationale Gesetzgebung ausschließlich für die berufliche Ausbildung und Entwicklung (*skills training and development*) verabschiedet wurde. Darüber hinaus wurde die Bedeutung und Tragweite der ‚Qualifizierung‘ erörtert und eine gesetzliche Interpretation vorgelegt, die

verwendet werden kann, um sie von anderen Komponenten des nationalen Bildungs- und Ausbildungssystem zu unterscheiden (vgl. Leong o. J.).

Das DSD ist die zuständige Regierungsbehörde für die Unterstützung und Koordinierung von Strategien und Qualifizierungsmaßnahmen. Durch die *Skills Malaysia Agenda*, die unter dem *Economic Transformation Programme* (ETP) durch den Ministerpräsidenten am 11. Januar 2011 bekanntgegeben wurde, will die Regierung zusätzliche hochqualifizierte Arbeitskräfte bis 2020 gewinnen. Um dieses Ziel zu ergänzen, hat die Regierung das *Malaysian Skills Certificate* (SKM) für den Zweck des Zugangs zu 13 öffentlichen Dienstschemen anerkannt („government has recognized the *Malaysian Skills Certificate* (SKM) for the purpose of entry into 13 public service schemes“) (vgl. DSD 2013).

Die Arbeitsschwerpunkte des DSD liegen in der Verbesserung der Wahrnehmung beruflicher Bildung, in der Entwicklung des beruflichen Ausbildungspersonals sowie in der Entwicklung und Strukturierung der curricularen Grundlagen (vgl. UNICEF 2013, S. 4). Das DSD wurde damit beauftragt, den Ansatz des *National Dual Training System* (NDTS) in Kooperation mit der Industrie in Malaysia weiter zu entwickeln. Da weiterhin das System der *National Occupational Skills Standards* (NOSS) existiert, gibt es unterschiedliche und konkurrierende Zertifizierungssysteme.

Das DSD verfolgt insbesondere die folgenden laufenden Aufgaben (vgl. Kopp; Spöttl & Sern 2014, S. 39):

- Entwicklung einheitlicher Kriterien für die Zertifizierung von Qualifikationsstufen und Qualifikationen;
- Entwicklung des *National Occupational Skills Standard* (NOSS);
- Implementierung des *Malaysian Skills Certification System* (MSC);
- Implementierung des *National Dual Training System* (NDTS);
- Qualifizierung von nationalen Experten für die Industrie zur Unterstützung betrieblicher Ausbildung;
- Qualifizierung von Ausbilderinnen und Ausbildern für die praktische Ausbildung;
- Anerkennung und Akkreditierung von Trainingsprogrammen und Berufsbildungsanbietern für die verschiedenen Zertifizierungssysteme.

Das DSD unterhält 20 *Industrial Training Institutes* (ITI) und zusätzlich sechs neue High-Tech-Centers (ADTEC),

## 5. Nationale Berufsbildungsagenturen in ausgesuchten Regionen und Ländern

die sich im Aufbau befinden, sowie das *Centre for Instructor and Advanced Skill Training* (CIAST): Hier werden Lehrkräfte für künftiges ITI-Personal ausgebildet. Es werden auch Kurzzeitkurse als Weiterbildungsmaßnahmen für Beschäftigte angeboten. Das CIAST qualifiziert bzw. zertifiziert jährlich rund 10.000 Ausbilderinnen und Ausbilder.

Das *Department of Skills Development* (DSD) besteht aus verschiedenen Abteilungen, nachfolgend werden die wesentlichen Aufgaben verschiedener Abteilungen am Beispiel der PMO näher vorgestellt (vgl. DSD 2013):

**Das Project Monitoring Office (PMO) Pejabat Peman-tauan Projek)** hat vor allem die folgenden Aufgaben:

- Analyse von Ausbildungsentwicklungsplänen, Forschungsberichten; politische Analysen, Datenanalysen, Bewertungen und Antworten auf Fragen der Ausbildung, um die Bedürfnisse der politischen Entscheidungsträger fristgerecht zu erfüllen;
- Entwicklung von Qualifizierungswettbewerben;
- Aufklärungsaktivitäten; Informationsvorbereitung;
- Qualitätskontrolle zur Umsetzung des *Malaysian Skills Certification Systems*;
- Entwicklung aktueller Daten und Informationen über Qualifizierungsmaßnahmen im Land.

Das *Project Monitoring Office* (PMO) umfasst die folgenden vier Arbeitsbereiche:

**Skills Malaysia Unit:**

- Verwaltung und Koordinierung der Umsetzung des *Skills Malaysia Carnival* Beteiligung des Department an Messen auf Einladung von ausländischen Agenturen;
- Verwalten, Koordinieren und Formulieren von Umsetzungsstrategien für Medienwerbeprogramme für Print- und elektronische Medien;
- Verwalten, Betreiben und Überwachen der Umsetzung von Werbemaßnahmen über soziale Netzwerke und die Skills Malaysia Website;
- Verwalten und Koordinieren des *Malaysian Skills Competition Council*;
- Organisieren und Koordinieren der *Malaysian Skills Competition* (CPM) gemeinsam mit Kementerian Kerja Raya KKR (Arbeitsministerium);
- Organisieren und Koordinieren von *MySkills*-Wettbewerben;
- Teilnahme an der *ASEAN Skills Competition* (ASC);

- Verwalten der Ausbildung und Beteiligung von Malaysia an der *World Skills Competition* (WSC);
- Koordinieren anderer relevanter Wettbewerbe.

**Policy Coordination and International Unit:**

Die International Accreditation Unit ist die Einheit, die für Akkreditierungsaktivitäten für internationale akkreditierte Zentren, internationale Studenten-Registrierung, Regulierung internationaler Programme und Förderung im Ausland und strategische internationale Beziehungen verantwortlich ist. Die Schaffung dieser Einheit ist im Einklang mit der Entscheidung des Kabinetts vom 2. Dezember 2005, welche den Vorschlag bestätigt, Ausbildungsprogramme zu entwickeln, die durch das DSD auf internationaler Ebene akkreditiert sind. Im Detail handelt es sich um die folgenden Funktionen:

- Akkreditierung international anerkannter Zentren;
- Verwalten von Akkreditierungsprogrammanträgen international anerkannter Zentren;
- Überprüfungen zur Vergabe von Zertifikaten;
- Koordinierung der Registrierung und Bewertung von Fähigkeiten von ausländischen Studenten; Übersee-Werbung und internationale strategische Beziehungen;
- Entwerfen und Implementieren von Werbe- und Öffentlichkeitsprogrammen im Ausland;
- Bilaterale Zusammenarbeit mit anderen Ländern.

**Enforcement and Regulatory Unit:**

Diese Einheit ist verantwortlich für:

- Überwachung und Koordinierung der Umsetzung des *Malaysian Skills Certification System* für öffentliche und private akkreditierte Zentren in Einhaltung der Akkreditierungsvorschriften;
- Überwachung der Umsetzung des *Malaysian Skills Certification System*, welches gegründet wurde, um die Qualität der Ausbildung zu steuern;
- Inspektion und Untersuchung von Beschwerden unter Einbezug von Rechtsvorschriften;
- Verfolgung rechtlicher Schritte gegen jedes zertifizierte Zentrum, das im Widerspruch mit den Bestimmungen steht.

## 5. Nationale Berufsbildungsagenturen in ausgesuchten Regionen und Ländern

### **Information Management Unit:**

Die wichtigste Funktion dieser Einheit liegt im technischen und inhaltlichen Management der online-Systeme.

In Malaysia stehen zwei zentrale Zertifizierungssysteme bzw. Berufsbildungsansätze im Mittelpunkt der Weiterentwicklung der beruflichen Bildung, die *National Occupational Skill Standards* (NOSS) sowie das *National Dual Training System* (NDTS). Dem DSD obliegt die Aufgabe, diese Ansätze zu implementieren und weiterzuentwickeln.

Im Rahmen des NOSS-Ansatzes werden vor allem die folgenden Aufgaben übernommen:

- Planung, Entwicklung und Verwaltung der Entwicklung der NOSS-Standards;
- Entwicklung der Online-Anwendung von NOSS über das i-NOSS System, das mit dem *Malaysian Skills Credit System* (SKKM) verknüpft wird;
- Entwicklung der konkreten Lehrpläne und Ausbildungsmaterialien;
- Identifizierung externer Beteiligter (Industrie) zur Entwicklung von NOSS.

Im Rahmen des NDTS-Ansatzes werden durch das DSD insbesondere die folgenden Aufgaben übernommen:

- Koordination und Verwaltung der Werbeprogramme/Information/Förderung der *Government-Linked Companies* (GLCs), *Multi-National Corporations* (MNCs), *Small and Medium Enterprises* (SMEs), anderer Verbände und Organisationen, die an der Umsetzung des NDTS beteiligt sind;
- Vergabe der Berechtigungen zur Beteiligung am NDTS-System (Akkreditierung);
- Qualitätskontrolle hinsichtlich der Umsetzung der Qualifizierungs- und Zertifizierungsaktivitäten durch die Anbieter;
- Forschung und Entwicklung.

Es ist deutlich geworden, dass es in Malaysia bereits seit mehreren Jahrzehnten kontinuierliche und nachdrückliche politische Bemühungen gibt, das berufliche Bildungsangebot weiter zu entwickeln und zu standardisieren. Insofern gibt es dort eine gewisse Tradition, die auch zu einer starken Akzeptanzherausbildung beigetragen hat. Ein wesentliches Kennzeichen liegt in dem Nebeneinander unterschiedlicher Qualifizierungssysteme, wodurch die Transparenz der Abschlüsse und der Tauschwert dieser Abschlüsse stark eingeschränkt sind.

### 5.2.3

#### GHANA

Der Rat für Berufsbildung (*Council for Technical and Vocational Education and Training COTVET*) ist die zentrale nationale Berufsbildungsagentur. Vorgängereinrichtung war das *National Vocational Training Institute* (NVTI), das 1970 durch ein Gesetz (351) des Parlaments ins Amt gerufen und mit der landesweiten Koordinierung aller Aspekte der beruflichen Bildung einschließlich der Lehrlingsausbildung sowohl im formellen als auch im informellen Sektor beauftragt wurde (vgl. Palmer 2009, S. 69).

1990 wurde das *National Coordinating Committee on Technical and Vocational Education and Training* (NACVET) ins Amt gerufen, um ein nationales System zur Entwicklung von Fähigkeiten zu koordinieren für den formellen und informellen Sektor. Allerdings scheiterte nach Palmer (2009) diese Einrichtung daran, dieses Ziel zu erreichen. NACVET war beratendes Gremium des Ministeriums für Bildung und verfügte nicht über einen eigenständigen Rechtsstatus. Mitte der 1990er Jahre war NACVET in einem erschreckenden Zustand, auch bezeichnet als „eine leere Hülle“ (World Bank 2001, S. 19), mit „fast keine(n) Kapazitäten“, fehlendem Rechtsstatus, „fast kein(em) Personal, keine(n) Management- und Arbeitssysteme(n), keine(n) Büroflächen ... keine(r) Geschäftsausstattung ... [und] keine(r) technische(n) und Management-Erfahrung im Bereich der Berufsbildung“ (World Bank 2001, S. 6). In den frühen 2000er Jahren wurde NACVET noch immer als „eine extrem schwache Organisation“ gesehen (World Bank 2001, S. 3). Die Entwicklung einer nationalen Politik der Kompetenzentwicklung war gescheitert und litt weiterhin unter Kapazitätsproblemen und unter den laufenden Spannungen mit und zwischen den Ministerien für Bildung und Arbeit.

Mit dem Wunsch, den Bildungssektor als Ganzes zu reformieren, setzte die Regierung 2002 einen Ausschuss unter Leitung von Professor Anamuah-Mensah ein, um den Bildungssektor zu untersuchen und Empfehlungen für die Regierung auszusprechen. Eine der wichtigsten Empfehlungen dieses Ausschusses war es, einen Rat für technische und berufliche Bildung und Weiterbildung einzurichten (vgl. Baffour-Awuah/Thompson 2012, S. 20). In dem Bericht von 2002 des Ausschusses zur Überprüfung der Bildungsreformen kam man also zu dem Schluss, das NACVET „wegen der unterschiedlichen interministeriellen Ziele“

## 5. Nationale Berufsbildungsagenturen in ausgesuchten Regionen und Ländern

(GoG 2002, S. 155) mit der Schaffung einer neuen Koordinierungsstelle, dem Rat für Berufsbildung (COTVET), abzulösen (vgl. Palmer 2009, S. 69). „Es sollte einen radikalen Wandel in der Qualität der Berufsbildungsabsolventen, die von TVET-Anbietern hervorgebracht werden, geben und Berufsbildung sollte als glaubwürdige Alternative zur allgemeinen Bildung gesehen werden“ (COTVET 2010, S. 1).

Im Anschluss an die Empfehlungen des oben genannten Berichtes einer Gruppe von Expertinnen und Experten, die von der Regierung eingesetzt wurden, um den Bildungssektor in Ghana zu überprüfen, und des *White Papers (TVET Policy Framework)* von 2004, setzte die Regierung 2006 einen Ausschuss ein, um die Einrichtung eines neuen Rates für Berufsbildung (COTVET) zu erleichtern. Am 27. Juli 2006 verabschiedete das Parlament einen Gesetzentwurf zur Errichtung des COTVET, der im September 2006 zum COTVET ACT führte (vgl. Baffour-Awuah/Thompson 2012, S. 20). Es handelt sich um eine Instanz des Bildungsministeriums mit Sitz in der Hauptstadt Accra.

Die Verabschiedung des COTVET-Gesetzes ging mit neuem Optimismus für die Entwicklung des Sektors einher: „Die Dinge verändern sich ziemlich schnell, wir haben jetzt ein Gesetz des Parlaments, das den Rat für Berufsbildung begründet. Dies ist ein klares Indiz für den Anfang von Systemen und Strukturen. Ich denke, dass TVET eine Zukunft hat, sofern COTVET sein Mandat ausfüllt.“ (politischer Entscheidungsträger, zitiert nach Bortei-Doku Aryeetey/Doh/Andoh, 2011, S. 34)

Die zentralen Aufgaben für die Steuerung und Gestaltung der beruflichen Bildung liegen in den folgenden Bereichen:

- Koordination und Überwachung aller Aspekte der beruflichen Bildung im Land;
- Formulierung von Strategien für die Entwicklung von Fähigkeiten (*skill development*) für das breite Spektrum des formalen, informellen und non-formalen Sektors;
- Abstimmung der Maßnahmen zur Förderung und Standardisierung der beruflichen Kompetenzentwicklung in insgesamt neun Ministerien (*Ministry of Education, Ministry of Employment and Social Welfare, Ministry of Trade and Industry, Ministry of Agriculture, Ministry of Road and Transport, Ministry of Local Government, Ministry of Tourism, Ministry of Communications, Ministry of Youth and Sports*) sowie in anderen staatlichen und privaten TVET-Anbietern;
- Etablierung des nationalen Berufsbildungssystems, um

die Produktivität und die Wettbewerbsfähigkeit der qualifizierten Arbeitskräfte sowie die einkommenserzeugenden Fähigkeiten der Menschen zu verbessern, vor allem bei Frauen und einkommensschwachen Gruppen durch die Bereitstellung von qualitätsorientierten, industriefokussierten und kompetenten Trainingsprogrammen und ergänzenden Dienstleistungen;

- Weiterentwicklung der Vorgaben für die Bewertung und Zertifizierung in der beruflichen Bildung;
- Maßnahmenentwicklung, um die Qualität und Gerechtigkeit beim Zugang zu beruflicher Bildung zu gewährleisten;
- Pflege einer nationalen Datenbank für die berufliche Bildung;
- Unterstützung der Forschung und Entwicklung in der beruflichen Bildung;
- Unterstützung der Finanzierung der beruflichen Bildung;
- Förderung der Zusammenarbeit zwischen Bildungsanbietern und der Industrie, um eine nachfrageorientierte Lehrplanentwicklung zu unterstützen;
- Förderung der Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen und Entwicklungspartnern;
- Ausgabe eines Jahresberichtes über den Entwicklungsstand von Fähigkeiten im Land;
- Beratung der Regierung in allen Angelegenheiten, die im Zusammenhang mit der Verwaltung und Verbesserung der beruflichen Bildung sowie des Ausbildungssystems stehen;
- Angebot von Akkreditierungsleistungen für Bildungsanbieter, Schulungsleiter und Prüfer; Qualitätssicherungs-Service für Bildungsträger.

## 5. Nationale Berufsbildungsagenturen in ausgesuchten Regionen und Ländern

Jahr	Monat	Prozess
1990		Gründung von NACVET ( <i>National Committee for Technical and Vocational Education and Training</i> )
1993		Gründung von NAB ( <i>National Accreditation Board</i> )
1994		Gründung von NABPTEX ( <i>National Board for Professional and Technician Examinations</i> )
1997		Befürwortung der Notwendigkeit einer TVET-Reform
2000		Entwicklungsstudie zur Bildungsentwicklung durch das Bildungsministerium (MOE; <i>Ministry of Education</i> ) in Zusammenarbeit mit JICA ( <i>Japan International Cooperation Agency</i> ) erarbeitete „Ein Gesamtkonzept zur Stärkung der Technischen Bildung in Ghana“ ( <i>“A Master plan to strenghten Technical Education in Ghana“</i> )
2001	Juni	TVET-Strategiedokument (Erster Plan)
2002	Oktober	Bericht über die Bildungsreform (Vorschlag zur Gründung von NCTVET; <i>National Council for Technical and Vocational Education and Training</i> )
2004	Mai	Nationales Beratendes Forum zur TVET-Strategie
2004	August	TVET-Strategiedokument (Endfassung)
2004	Oktober	Vorlage der TVET-Strategie im Rat
2005	Februar	Planung der Bildungskonferenz als Rundgespräch des Bildungsfachausschusses
2005	Mai	Vorstellung des TVET-Strategiedokumentes im Rat
2006	Mai	Formulierung von NERIC ( <i>National Education Reform Implementation Committee</i> )
2006	Juni	Gründung von CPTC ( <i>COTVET Preparatory Technical Committee</i> ) durch die leitenden Direktoren des Bildungsministeriums (MOE) und des Ministeriums für Arbeitskräfte, Jugend und Arbeit (MMYE; <i>Ministry of Manpower, Youth and Employment</i> )
2006	Juni	Seminar zur Sensibilisierung der Gesetzesvorlage zum COTVET
2006	Juli	Beratung des Parlaments zur Gesetzesvorlage zum COTVET
2006	August	Inkraftsetzung des Gesetzes zum COTVET
2007	Februar	Veröffentlichung des NERIC-Abschlussberichtes
2007	Oktober	Amtsantritt des Vorstands von COTVET (Ernennung des leitenden Direktors von COTVET)
2008	Oktober	Ernennung des leitenden Direktors von COTVET
2008	November	Übernahme der Pflichten durch leitenden Direktor
2010	Januar	Übernahme der Pflichten durch erste Besetzung technischer Fachkräfte (CBT-Spezialist ( <i>Competency Based Training</i> ) und Policy-Spezialist)
2010	Februar	Dienstantritt des Koordinators für den informellen Sektor
2010	März	Beginn des teilweisen Betriebes in Übergangsbürräumen

Abbildung 7: Zur historischen Entwicklung von COTVET (Quelle: Baffour-Awuah/Thompson 2012, S. 21)

## 5. Nationale Berufsbildungsagenturen in ausgesuchten Regionen und Ländern

COTVET setzt sich aus den folgenden Abteilungen zusammen: Personalentwicklung; Finanzen und Verwaltung; Prüf- und Zertifizierungsinstitut; Akkreditierungsberatung; Planung, Forschung, Überwachung und Evaluation; Angelegenheiten des Informellen Sektors; Berufliche Bildung für Menschen mit Benachteiligungen; Frauen in beruflicher Bildung; weitere Abteilungen, die der Vorstand für notwendig erachtet, um eine effiziente Erfüllung der Aufgaben gewährleisten zu können.

Für die Gewinnung betrieblicher Ausbildungsbeteiligung ist die Abteilung „Angelegenheiten des Informellen Sektors“ von besonderer Bedeutung; diese ist zuständig für die Entwicklung von Mechanismen für die Übertragbarkeit zwischen formellen und informellen TVET-Ansätzen. Im Mittelpunkt stehen die Versuche, Unternehmen des informellen Sektors zu mobilisieren und in die Verbindung zu Wirtschaftsverbänden zu führen.

Vom COTVET-Vorstand wurden die folgenden 5 ständigen Ausschüsse/Gremien eingerichtet (vgl. Baffour-Awuah o.J.):

- 1 *National Apprenticeship Programme Committee* (NAPC) für die Koordinierung der Aktivitäten des *National Apprenticeship Programme* (NAP). Das Programm wurde von der Regierung aufgelegt und als eine Strategie zur Verringerung der Jugendarbeitslosigkeit im Land verstanden. COTVET koordiniert die Umsetzung der Ausbildung (apprenticeships);
- 2 *National TVET Qualifications Committee* (NTVETQC); dieser Ausschuss ist die wichtigste Regulierungsbehörde für den Nationalen Qualifikationsrahmen der Berufsbildung (*National TVET Qualifications Framework*). Er berät den COTVET-Vorstand;
- 3 *Training Quality Assurance Committee* (TQAC); die allgemeine Funktion dieses Ausschusses liegt darin, die Qualität der Bildungsanbieter und Qualifizierungsvergabeagenturen zu überprüfen und zu sichern;
- 4 *Industry Training Advisory Committee* (ITAC); allgemeine Funktion des Ausschusses und seiner Unterausschüsse ist die Entwicklung der nationalen Berufsstandards (*National Occupational Standards*) oder der Kenntnisse-, Fähigkeiten- und Arbeitsleistungsstandards für die Definition und Bescheinigung von Qualifikationen; zwei Hauptunterausschüsse: a) *Occupational standards generation sub-committee* (SITAC) – fünf Gruppen, die für die Generierung von Berufsstandards für bestimmte Gewerbe verantwortlich sind; b) *Occupational standards validation sub-committee*

(SITACOS) – fünf Gruppen, die verantwortlich sind für die Validierung von Berufsstandards, um sicherzustellen, dass diese die Bedürfnisse und Anforderungen an Fähigkeiten relevanter Industrien erfüllen; weiterhin die Beurteilung der Relevanz der Berufsstandards in Hinsicht auf die beste internationale Vorgehensweise, Möglichkeiten der Weiterentwicklung, Arbeitsmöglichkeiten und andere.

- 5 *Skills Development Fund Committee*; wurde unter dem Vorstand des COTVET gegründet, um alle Aspekte der Einführung und Umsetzung des Skills Development Fund zu überwachen.

Die Leitung des COTVET erfolgt durch einen 15-köpfigen Vorstand mit einem arbeitgebernahen Industrievertreter als Vorsitzenden und weiteren Vertretern des öffentlichen und privaten Sektors. Der Vorstand des COTVET wird vom Präsidenten Ghanas in Absprache mit Mitgliedern des Staatsrates ernannt. Mitglieder des Vorstandes sind a) der/die Vorsitzende, b) die Geschäftsführung, c) jeweils Vertretungen aus dem Ministerium für Arbeit und Beschäftigung, dem Ministerium für Umwelt, dem Ministerium für Bildung, dem Ministerium für Industrie; eine Person mit Erfahrung in der beruflichen Bildung; zwei Personen, die von anerkannten Arbeitgeberverbänden nominiert werden; eine Person, die von der *Institution of Incorporated Engineers* nominiert wird; zwei Personen aus Organisationen der privaten beruflichen Bildungseinrichtungen; zwei weitere Personen, die vom Präsidenten ernannt werden (vgl. COTVET Act 2006, 3.1).

COTVET wird überwiegend durch das Staatsbudget bzw. Steuergelder finanziert (vgl. Akplu/Amankrah, 2008, S. 26), akzeptiert aber auch Spenden, Zuschüsse und Darlehen von Dritten und zieht für einige seiner Aktivitäten Gebühren ein (vgl. Gondwe/Walenkamp 2011, S. 17).

Ebenso wie die Vorgängereinrichtungen steht auch COTVET vor der Herausforderung, neben den etablierten staatlichen Zuständigkeiten in den verschiedenen Ministerien die per Gesetz zugeschriebenen Befugnisse tatsächlich auszuüben.

## 5. Nationale Berufsbildungsagenturen in ausgesuchten Regionen und Ländern

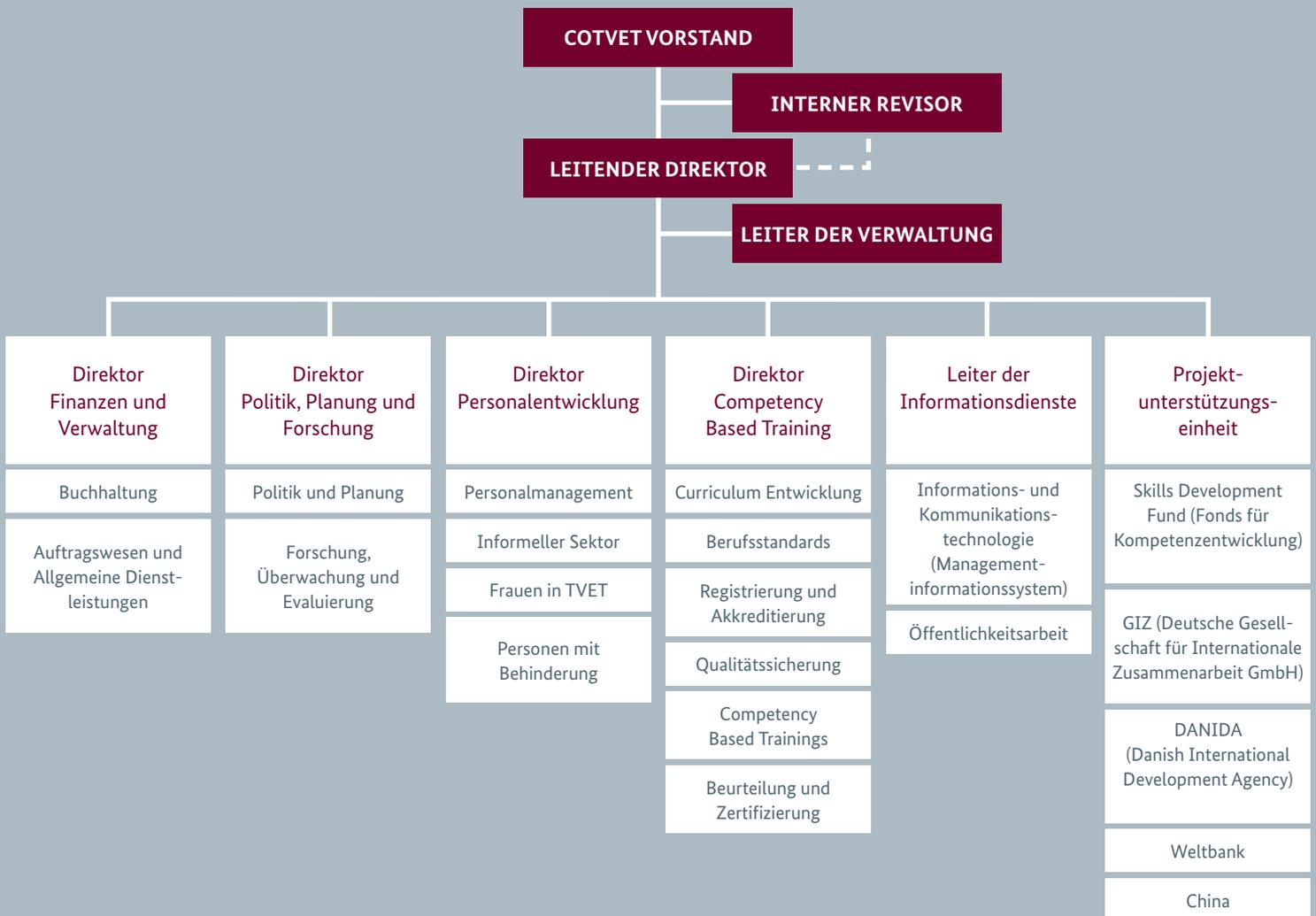


Abbildung 8: Organigramm COTVET – Nationale Berufsbildungsagentur Ghana (Quelle: Baffour-Awuah/Thompson, 2012, S. 23)

Für die vorhandenen Formen der schulischen beruflichen Bildung zeichnet das Bildungsministerium weiterhin verantwortlich und COTVET besitzt im Prinzip nur die Möglichkeit, alternative und möglichst abgestimmte Standards zu entwerfen, die von diesen staatlichen Schulen zur Kenntnis genommen und gegebenenfalls als relevant für die eigenen Angebote betrachtet werden.

Eine unmittelbare Direktive für diesen schulischen Bereich besteht nicht. Auf der anderen Seite ist der Zugriff auf die Wirtschaft, mithin die Regulierungsmöglichkeit betrieblicher Ausbildungsbeteiligungen, relativ gering. Auch hier existieren parallele staatliche Einrichtungen (Ministerium für Arbeit und Soziales, verschiedene bran-

chenbezogene Wirtschaftsministerien), deren Einfluss auf die Unternehmensaktivitäten gerichtet ist. Hinzu kommt, dass es grundsätzlich in Ghana nicht die Tradition gibt, dass die Wirtschaft sich an einem öffentlich-rechtlich regulierten System der beruflichen Bildung beteiligt, weswegen die Versuche der Einbindung der Betriebe per se vor großen Herausforderungen steht.

Nicht zuletzt unterliegen die wirtschaftlichen Aktivitäten in Ghana nur in Teilen einer transparenten Verhaltensregelung, vielmehr ist die Wirtschaft überwiegend informell. Während die Arbeit von COTVET sehr viel stärker auf die Verbindung verschiedener Interessen gerichtet ist, liegt die Tradition der ministeriellen Umsetzung von Entscheidun-

## 5. Nationale Berufsbildungsagenturen in ausgesuchten Regionen und Ländern

gen in der traditionellen staatlichen Direktive. Diese Form der Politik stößt für die Umsetzung und Implementierung von Strukturen, die stark von den Bereitschaften der handelnden Akteure abhängig sind, auf ihre Grenzen.

Eine weitere Schwierigkeit für die Wirkungsmächtigkeit von COTVET liegt in ihrer zentralen Verfasstheit. Die regionale und lokale Verankerung der Aufgaben ist aufgrund eingeschränkter Kapazitäten nicht sehr stark ausgeprägt. Es ist also immer wieder schwierig, die Aufgaben im ganzen Land vor Ort zu vermitteln und tatsächlich wahrzunehmen. Baffour-Awuah/Thompson (2012, S. 43) formulieren, dass vor diesem Hintergrund ein Gesetz notwendig und zweckmäßig wäre, in welchem COTVET eine noch stärkere rechtliche Rückendeckung gegeben werde. Ebenso wichtig sei aber auch der Blick auf bestehende Gesetze, die einen Bezug zur Kompetenzentwicklung aufweisen, und bestimmte Gesetze bzw. Gesetzespassagen aufzuheben, um eine Dopplung von Funktionen zu vermeiden und die Mandate der jeweiligen Organisation deutlich zu formulieren. Es sei die Durchführung gründlicher Analysen notwendig, um herauszufinden, welches Ministerium in der Lage wäre, das erforderliche Engagement für die Unterstützung der Reformen zu leisten, beispielsweise eher das Bildungs- oder eher das Arbeitsministerium.

Es ist grundsätzlich zu fragen, ob die Weiterentwicklung der Wirkungsmöglichkeiten von COTVET über diese gesetzliche Konzentrierung tatsächlich erfolgreich wäre. Der Aufbau beruflicher Strukturen, insbesondere unter Einbezug der Unternehmen, kann nur langfristig erfolgen und hat die ökonomischen Interessen dieses Partners zu berücksichtigen. Es ist eher zu vermuten, dass Zwangszugriffe keine nachhaltigen Effekte haben werden.

### 5.2.4

#### BULGARIEN

Die Nationale Agentur für Berufsbildung (*National Agency for Vocational Education and Training, NAVET*) wurde im Jahr 2000 auf der Grundlage des Berufsbildungsgesetzes von 1999 (*Vocational Education and Training Act, VETA*) gegründet: „*The National Agency for Vocational Education and Training is a state body for accreditation and licensing of activities in the vocational education and training system and also for coordination of institutions that are involved in career guidance and in vocational education and training*“ (Art. 41 Abs. 2 VETA).

Die NAVET übernimmt gemäß Art. 42 VETA vor allem die folgenden zentralen Funktionen:

- Akkreditierung der Einrichtungen der beruflichen Bildung, und zwar auf Anfrage der Einrichtungen selbst, auf Anfrage des Ministeriums für Bildung und Wissenschaft oder auf der Basis der Entscheidungen des Vorstandes der NAVET;
- Entwicklung und Bestätigung von Kriterien zum Zwecke der Akkreditierung, und zwar in Abstimmung mit dem VETA sowie den nationalen Bildungsstandards; ebenso Bestimmung der konkreten Akkreditierungsprozesse und Vergabe von Berechtigungen;
- Vorlage der Liste der Aus- und Weiterbildungsberufe, der nationalen Bildungsstandards für den Erwerb beruflicher Qualifikationen sowie der nationalen Bildungsstandards für das staatliche Bildungssystem an das Ministerium für Bildung und Wissenschaft;
- Vergabe von Forschungsaufträgen im Bereich der beruflichen Bildung;
- Weiterentwicklung der Attraktivität der beruflichen Bildung;

Neben der Akkreditierung von Einrichtungen der außerschulischen Berufsbildung, ist die NAVET also dafür zuständig, die Liste der Aus- und Weiterbildungsberufe zu erstellen sowie hierfür die staatlichen Bildungsanforderungen auszuarbeiten. Sie hat die Aufgabe

- der Sicherstellung und Erhaltung der Qualität in der beruflichen Aus- und Weiterbildung von Jugendlichen und Erwachsenen nach den Bedürfnissen des Arbeitsmarktes und der Entwicklung der Wettbewerbsfähigkeit der bulgarischen Wirtschaft,
- der Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern bei der Umsetzung koordinierter Politiken/Strategien für

## 5. Nationale Berufsbildungsagenturen in ausgesuchten Regionen und Ländern

- lebenslanges Lernen,
- der Erweiterung des Zugangs der Arbeitslosen und Arbeitenden zu beruflicher Aus- und Weiterbildung,
- der Gewährleistung des öffentlichen Zugangs zu nützlichen Informationen über die berufliche Weiterbildung und lebenslanges Lernen im Land und in der EU,
- der Entwicklung langfristiger Verträge für die Partnerschaft zwischen der NAVET und allen landesweiten, die Arbeitgeber und Arbeitnehmer repräsentierenden Organisationen, staatlichen Institutionen und Organisationen aus verschiedenen wirtschaftlichen und beruflichen Bereichen,
- der Vereinbarung mit der Agentur für Arbeit (*Employment Agency EA*) über gemeinsame Aktionen in Bezug auf die Qualität und Kontrolle der Zusicherung der beruflichen Bildung von Beschäftigten und Arbeitslosen und zur Schaffung eines integrierten Informationssystems „NAVET-EA“ für die Nachfrage und das Angebot der beruflichen Bildung im Land.

Der Vorstand bzw. Verwaltungsrat der NAVET setzt sich gemäß Art. 44 (1) VETA aus Vertretungen (Vorsitz + 24 weitere Personen) der folgenden Gruppen zusammen:

- 8 Vertretungen aus den Ministerien,
- 8 Vertretungen der Arbeitgeberorganisationen,
- 8 Vertretungen der Arbeitnehmerorganisationen.

Der Vorsitz wird vom Premierminister bestimmt, und zwar auf der Grundlage des Vorschlages des Ministeriums für Bildung und Wissenschaft. Der oder die Vorsitzende ist zugleich Leiterin bzw. Leiter der NAVET. Die Dauer der Mitgliedschaft der Personen beträgt vier Jahre, dann erfolgt eine Neubestimmung. Dieselbe Person darf insgesamt nicht länger als acht Jahre diese Funktion ausüben. Im Gesetz erfolgen weitere Regelungen zu den Qualifikationsvoraussetzungen des Vorsitzenden und zu den Gründen und Möglichkeiten, Mitglieder des Vorstandes zu ersetzen. Der Vorstand soll einmal pro Monat zusammenkommen und Entscheidungen in den oben genannten Aufgabengebieten treffen (vgl. auch Art. 47 VETA). Zur Vorbereitung dieser Entscheidungen werden Arbeitsgruppen eingerichtet.

Arbeitsgruppen werden in der Regel berufsfeldbezogen/branchenbezogen eingesetzt (vgl. Art. 49 VETA). Sie sind prinzipiell mit neun Personen besetzt, die die folgenden Bereiche vertreten:

- Ministerium für Bildung und Forschung,
- Arbeits- und Sozialministerium,

- Wirtschaftsministerium bzw. ggf. branchenbezogenes Fachministerium,
- 3 Mitglieder der Arbeitgeberorganisationen aus der entsprechenden Branche,
- 3 Mitglieder der Arbeitnehmerorganisationen aus der entsprechenden Branche.

Diese Arbeitsgruppen verhandeln die inhaltlichen Fragen in den oben genannten Aufgabengebieten, speziell zu folgenden Punkten:

- Vorbereitung von Berichten für den Vorstand mit Vorschlägen für die Lizenzierung von Zentren für berufliche Bildung und Zentren für Informations- und Berufsberatung,
- Entwicklung und Aktualisierung der staatlichen Standards für den Erwerb der beruflichen Qualifikation sowie für das Beurteilungssystem in seinem Teil der beruflichen Aus- und Weiterbildung,
- Teilnahme an der Entwicklung und Aktualisierung der Liste der Berufe für die berufliche Aus- und Weiterbildung.

Arbeitsgruppen bzw. Fachkommissionen gibt es in den folgenden Berufsfeldern bzw. Branchen:

- Maschinenbau, Metallverarbeitung und Metallurgie
- Elektrotechnik und Energietechnik
- Informations- und Kommunikationstechnologien, Elektronik und Automatisierung
- Chemietechnik
- Kraftfahrzeuge, Schiffe und Flugzeuge und Transportdienstleistungen (Logistik)
- Bautechnik
- Lebensmittelindustrie
- Textil- und Holzindustrie
- Land- und Forstwirtschaft
- Hotel- und Restaurantmanagement, Catering, Reisen, Tourismus und Freizeit
- Wirtschaft und Verwaltung
- Kunst/Handwerk
- Gesundheitswesen und Sport
- Soziale Dienste, Persönliche Dienstleistungen, Immobilien und Persönlichkeitsschutz.

Die NAVET veröffentlicht die Entscheidungen und alle notwendigen Informationen in einem regelmäßigen Newsletter. Darüber hinaus ist die NAVET für die Einrichtung und Pflege der notwendigen Register und Datenbanken zu beruflichen Aus- und Weiterbildungen und relevanten Institutionen und Anbietern zuständig. Sie ist für die systematische Transparenz und Verbreitung der

## 5. Nationale Berufsbildungsagenturen in ausgesuchten Regionen und Ländern

relevanten Informationen in der beruflichen Bildung zuständig.

Im Rahmen der Mitarbeit in den Gremien haben die Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen die folgenden Aufgaben und Befugnisse:

- Teilnahme an der Ausarbeitung, Aktualisierung und Koordinierung der Liste der Berufe für die Berufsbildung;
- Vorschlag zur Aktualisierung des Registers aus den Zusatzbestimmungen des Gesetzes über das öffentliche Schulwesen (*Public Education Act*) bezüglich der Institutionen des Berufsbildungssystems;
- Teilnahme an der Entwicklung, Koordination und Aktualisierung der nationalen Bildungsstandards (*National Education Standards*) für den Erwerb von Qualifikationen in der Berufen;
- Beteiligung an der Organisation und Durchführung von Prüfungen für den Erwerb der beruflichen Qualifikation und Benennung der Mitglieder der Prüfungsausschüsse;
- Ernennung der eigenen Vertreter in den Vorstand und zu den Fachkommissionen der NAVET (*National Agency for Vocational Education and Training*).

Die zentralen Herausforderungen für die NAVET liegen in der Gewinnung einer Bedeutung für die Gestaltung der beruflichen Bildung neben den bisherigen Instanzen und Einrichtungen. Das Fallbeispiel Bulgarien ist typisch für die Situation in Ost- und Südosteuropa, wo traditionell die schulischen Berufsbildungssysteme dominieren und die berufsbildungspolitischen Strategien auf die Einbindung der betrieblichen Qualifizierungsprozesse und Lernorte zielen. Die Konkurrenz zu den bisher und parallel weiterhin zuständigen Ministerien (Bildung, Wirtschaft, sektorbezogene Ministerien) und existierenden Bildungsgesetzen ist stark und führt zu Umsetzungsschwierigkeiten.

### 5.2.5

#### SAUDI-ARABIEN

Der Beginn der beruflichen Ausbildung im Königreich geht auf eine frühe Periode zurück, in welcher die Zuständigkeit auf drei Behörden verteilt wurde: Das Ministerium für Bildung leitete die Ausbildungs-Sekundarschulen (*Training Secondary Schools*); Bereiche: Industrie, Landwirtschaft und Gewerbe), das Ministerium für Arbeit und Soziales steuerte die Berufsausbildung an *Vocational Training Centres* und das Ministerium für Stadtbezirke und ländliche Angelegenheiten (*Ministry of Municipalities and Rural Affairs*) organisierte die so genannten Hilfsinstitute (*assistant institutes*).

Im Zusammenhang mit einem starken politischen Interesse an der Entwicklung eines Fachkräftepotentials und eines wachsenden Qualifizierungs- und Integrationsbedarfes junger Erwachsener wurde die Zuständigkeit für die Weiterentwicklung der beruflichen Bildung in den 1980er Jahren stärker zusammengefasst und in die *Technical and Vocational Training Cooperation (TVTC)* überführt.

Im Dekret Nr. 158 vom 12.06.1429 H (= 17.06.2008), das vom Ministerrat erlassen wurde, wurde der General Plan der TVTC genehmigt. Der Plan beinhaltet folgende Zielstellungen:

- Lizenzvergabe und Entwicklung beruflicher Ausbildungsprogramme für Männer und Frauen, die auf den Arbeitsmarkt bezogen sind und die dortigen Anforderungen berücksichtigen;
- Erlass von Regeln und Vorschriften für die Steuerung der Qualität der beruflichen Bildung und der Überwachung der Programme;
- Durchführung von Forschung und Entwicklung;
- Einbeziehung des privaten Sektors in die berufliche Ausbildung;
- Angebot und Entwicklung von Schulungsprogrammen anzubieten, in denen für eine geeignete Beschäftigung qualifiziert wird;
- Öffentlichkeitsarbeit und Marketing zur Bedeutung der beruflichen Bildung
- Entwicklung von Rahmenbedingungen für das lebenslange Lernen.

Der Gouverneur des TVTC regelt seine Angelegenheiten in Übereinstimmung mit den Richtlinien, Zielen und Entscheidungen des *Board of Directors* der Gesellschaft.

## 5. Nationale Berufsbildungsagenturen in ausgesuchten Regionen und Ländern

Er wird von den folgenden vier Vizepräsidenten unterstützt: Stellvertreter für Ausbildung (Männer); Stellvertreter für Support Services; Stellvertreter für Planung und Entwicklung; Stellvertreter für Ausbildung (Frauen). Der Verwaltungsrat des TVTC hat in seiner Sitzung Nr. 81 vom 19.04.1430H (15.04.2009) die Organisationsstruktur genehmigt. Die neue Struktur beinhaltet die Schaffung des neuen Postens des stellvertretenden Gouverneurs für die Ausbildung der Frauen, um der Ausbildung von Mädchen mehr Flexibilität und auch Unabhängigkeit zu geben.

Eine wesentliche Strategie des TVTC liegt darin, die Aufgaben und Zuständigkeiten regionaler Ausbildungseinrichtungen und Berufsfachräte zu erweitern (*Regional Training and Vocational Councils*), um die Arbeit zu dezentralisieren.

Die TVTC zielt auch auf die Verbesserung der Leistung ihrer Ausbildungseinheiten und des Überwachungsmanagements durch die Entwicklung folgender Ansätze:

- Umwandlung der Dienstleistungsprogramme von Auszubildenden in automatisierte und elektronische Systeme in der Registrierung, Zulassung, Stipendienzahlung, Prüfungen, Beurteilung und Zertifikatsausgabe;
- Angebot geeigneter Lernumgebungen, die Ausbilder ermutigen, Methoden einzuführen, die Qualität gewährleisten;
- Aktualisierung und Entwicklung technischer und beruflicher Standards der Ausbilder durch die Einführung von Förderprogrammen;
- Zurverfügungstellung von Ausrüstung und Ausbildungszubehör;
- Entwicklung des EDV-Systems der Organisation und der Ausbildungseinheiten durch die Aktivierung von E-Government-Transaktionen in den Abteilungen des TVTC und seiner Einheiten und Bereitstellung von Dienstleistungen für die Nutzer über die Homepage der Gesellschaft;
- Aktivierung der Entwicklungsprogramme und der technischen Ausbildung des Personals und Förderung der Ausbildung von Verwaltungsmitarbeitern in den Ausbildungseinheiten.

Das TVTC pflegt Kooperationsvereinbarungen mit industriell fortgeschrittenen Ländern, so vor allem mit den Vereinigten Staaten von Amerika, Deutschland, Japan, Kanada, Australien, Südkorea, Großbritannien. Dementsprechend wurde die Erfahrung dieser Länder für die

Entwicklung von Programmen, Lehrplänen, Bildungsmedien und Ausbildungsmethoden verwendet. Das TVTC steht auch in der Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen, deren Arbeitsfeld unter anderem die berufliche Bildung ist, wie der *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization* (UNESCO) und der *International Labour Organization* (ILO).

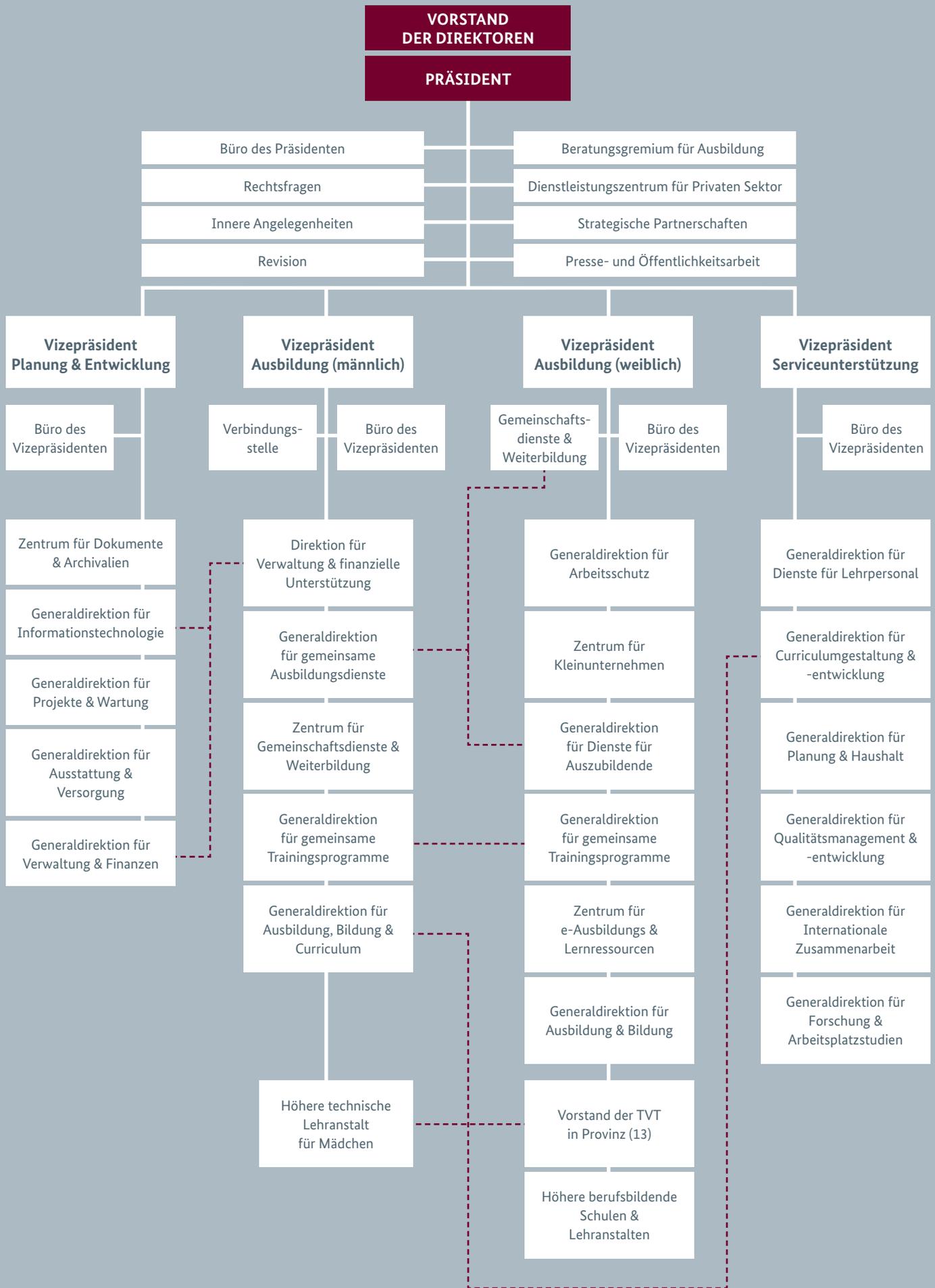
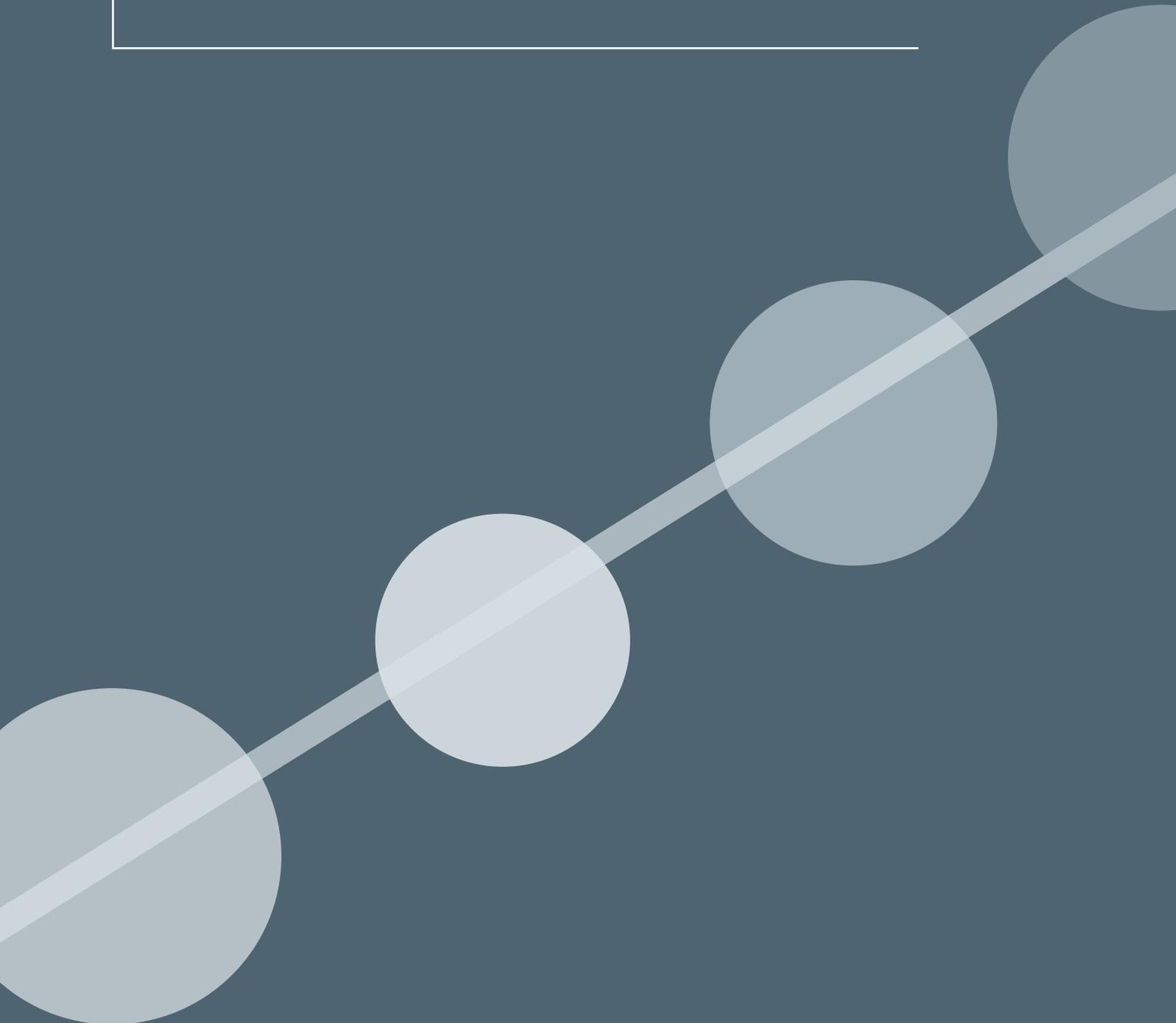


Abbildung 9: Organigramm TVTC – Nationale Berufsbildungsagentur Saudi Arabien

6.  
*Empfehlungen und weiterer  
Untersuchungsbedarf*

---



### 6.1

#### EMPFEHLUNGEN FÜR DIE POLITISCHE BERATUNG ZUR WEITERENTWICKLUNG VON BERUFSBILDUNGSSTRUKTUREN

Die zentrale Aufgabe einer NBA liegt in der Entwicklung und Koordinierung nationaler Qualifikationen, die der Planung, Durchführung, Überprüfung und Zertifizierung von Lern- und Ausbildungsprozessen in Schule und Betrieb dienen können. Ein wesentlicher Bestandteil dieser Aufgabenwahrnehmung stellt – neben der Informationsgewinnung und Maßnahmenentwicklung – die Vermittlung bzw. Abstimmung der unterschiedlichen Interessen der Akteure und Institutionen dar.

In den meisten Ländern dieser Welt und so auch in den Schwellen- und Entwicklungsländern ist die Situation zu beobachten, dass staatlich gelenkte schulische Berufsbildungsstrukturen neben einzelbetrieblichen und direkt arbeitsplatzbezogenen Qualifizierungs- respektive Anlernprozessen existieren. Letzteres schließt traditionelle Lehrlingsausbildungen ein, die aber nicht über ein national angelegtes Ordnungssystem geregelt werden. Die staatlichen schulischen Berufsbildungssysteme folgen in ihrer Weiterentwicklung in der Regel den Prinzipien der Allgemeinbildung, das heißt das vorrangige Ziel liegt darin, die Anschlussfähigkeit an die anerkannten allgemein bildenden Abschlüsse und vor allem an die Hochschulzugangsberechtigung zu erreichen. Die informellen einzelbetrieblichen Qualifizierungsprozesse *on the job* bzw. der Bereich des innerbetrieblichen *Human Resource Development* sind in die staatlichen Regulierungsstrukturen für den Bereich der beruflichen Bildung traditionell nicht eingebunden.

Eine sichtbare Tendenz im Rahmen der berufsbildungspolitischen Strategien liegt darin, das traditionell gewachsene und unverbundene Nebeneinander der unterschiedlichen Formen der einzelbetrieblichen Qualifizierung und der diversen berufsbezogenen Aus- und Weiterbildungsprozesse aufzulösen und die schulischen und betrieblichen Angebote stärker aufeinander zu beziehen. Kurz: Es wird versucht, Aktivitäten, die im Zusammenhang mit unternehmerischer Wertschöpfung stehen (einzelbetriebliche Qualifizierung) in ein Allgemeingut der beruflichen Aus- und Weiterbildung systematisch einzubinden – einerseits über die Sichtbarmachung und Überführung der dort

informell erworbenen Kompetenzen in einen Qualifikations- bzw. Zertifizierungsrahmen, andererseits über Mechanismen der stärkeren Formalisierung und Standardisierung der innerbetrieblichen Lernprozesse, beispielsweise durch die Qualifizierung des beruflichen Bildungspersonals, die Überprüfung betrieblicher Ausbildungsmöglichkeiten und -fähigkeiten, die Entwicklung betriebsbezogener Curricula (ausbildungsberufsorientiert oder modulartig angelegt), Ausbildungsberatung, die Einrichtung von Ausbildungsvereinbarungen (oder -verträgen) etc.

Ein wichtiges Argument für die Weiterentwicklung der Verbindung der schulischen Ausbildungsprogramme zu den beschäftigungsrelevanten Erfahrungs- und Qualifizierungsprozessen liegt in der Erhöhung der Attraktivität und Relevanz der schulischen Maßnahmen. Zugleich sollen – wie oben angedeutet – die nicht standardisierten vielfältigen einzel- und innerbetrieblichen Qualifizierungsmaßnahmen, einschließlich der traditionellen Ausbildungsleistungen im Lehrlingswesen, stärker in ein öffentlich-rechtlich legitimes und transparentes Berufsbildungssystem einbezogen werden, um insbesondere denjenigen jungen Erwachsenen, die direkt aus der Schule auf den Arbeitsmarkt und in das Beschäftigungssystem strömen, systematische berufliche Ausbildungsmöglichkeiten zu eröffnen, die zu weiterführenden Lern- und Karrierewegen führen können.

Erfolgreiche Ansätze für diese Verknüpfung liegen in der „alternierenden Berufsbildung“ und im Modell der *collective skill formation* (siehe Kapitel 2), die auf die inhaltliche Abstimmung und politische Kooperation schulischer und betrieblicher Ausbildungsmaßnahmen zielen. Die zentrale Herausforderung im Zuge der Realisierung dieser Systemstrukturen liegt in der Verankerung eines Berufsbildungsverständnisses (bzw. einer „Berufsbildungskultur“), in welchem die berufliche Bildung als eine gesellschaftliche und gesamtwirtschaftliche Aufgabe verstanden wird, von der mittel- und langfristig die verschiedenen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Akteure profitieren können. Die Vermittlung und Realisierung dieses allgemeinen bzw. kollektiven Nutzens ist dort, wo diese Strukturen traditionell nicht gewachsen sind, mit größten Herausforderungen verbunden.

Den Nationalen Berufsbildungsagenturen kann in diesem Zusammenhang die Aufgabe obliegen, die verschiedenen Interessen der beteiligten Akteure institutionell zu bündeln,

## 6. Empfehlungen und weiterer Untersuchungsbedarf

zu verhandeln und in eine gemeinsame Berufsbildungsstrategie zu überführen. Generell gilt, dass die Neugründung einer „Regulierungsinstanz“ mit bereichsübergreifenden Aufgaben und Zuständigkeiten einerseits in die Konkurrenz zu bereits existierenden respektive etablierten Instanzen tritt und andererseits die Akzeptanz dieser neuen Instanz im entsprechenden Geltungsbereich zunächst allmählich wachsen muss.

Konkret liegen die größten Herausforderungen für neu gegründete nationale Berufsbildungsagenturen also darin, eine tatsächliche Gestaltungs- bzw. Regulierungswirkung im Praxisfeld zu erreichen. Dies gilt insbesondere mit Blick auf die Aktivierung der Bereitschaften der Unternehmen zur Beteiligung an öffentlich-rechtlich standardisierten Berufsbildungsstrukturen.

Im Rahmen der vorliegenden Untersuchung wurden aus der empirischen und theoretischen Analyse die folgenden allgemeinen Empfehlungen identifiziert, die auch für die politische Beratung zur Weiterentwicklung von Berufsbildungsstrukturen genutzt werden können:

1. Die Weiterentwicklung der beruflichen Bildung erfordert einerseits die systematische Mitnahme der Interessen der Akteure und insofern auch weniger direktive Handlungskoordination, zumindest dort, wo dies politisch vorstellbar und gewollt ist. Andererseits sind Handlungsregulative und -korrektive notwendig, um bestimmte allgemeine gesellschaftliche Zielsetzungen erreichen und um insofern eine politisch gewünschte Gestaltung gewährleisten zu können. Im Feld der beruflichen Bildung erfüllen zu diesem Zwecke die Berufsbildungsagenturen eine zentrale Funktion. Sie dienen der Einbindung der Stakeholder und dem Aufbau und der Weiterentwicklung von Dialogformen. Sektorbezogene – eher fachlich strukturierte und kompetente – Nationale Berufsbildungsorganisationen können sehr wahrscheinlich die Akzeptanz bei den Akteuren erhöhen.
2. In den meisten Ländern existieren verschiedene Modelle der beruflichen Bildung nebeneinander; wichtig ist es, diese verschiedenen Ansätze hinsichtlich ihrer gesellschaftlichen und ökonomischen Funktionserfüllung zu verstehen und ggf. weiter zu entwickeln. Ein Ansatz allein, der als dominantes Modell quasi monostrukturell und „top-down“ umgesetzt werden soll, könnte aufgrund traditioneller und bewährter Strukturen auf starke Widerstände stoßen. Vielmehr erscheint es sinnstiftend, die Verbindungen zwischen

verschiedenen Ansätzen innerhalb eines polyvalenten Systemansatzes auszubauen. NBA können die Funktion übernehmen, diese verschiedenen Strukturentwicklungen zu fördern und die Abstimmung und Kooperation zu ermöglichen.

3. Nationale Berufsbildungsagenturen agieren in der Regel auf der Grundlage von Berufsbildungsgesetzen oder alternativen Wirtschafts- oder Bildungsgesetzen. Sie werden aufgebaut und mit Zuständigkeiten für die berufliche Bildung versehen, die zugleich in die Befugnis weiterer staatlicher Einrichtungen fallen (zum Beispiel Bildungsministerium, Ministerium für Arbeit und Soziales, Wirtschaftsministerium/ggf. branchen- oder sektorbezogene Ministerien; teilweise kommen neben den nationalen Instanzen regionale oder städtische Instanzen hinzu). In der Regel agieren die bisherigen Instanzen sehr viel länger im Feld der beruflichen Bildung. Die NBA steht nun also als zusätzliche und ressortübergreifende Einrichtung in der Konkurrenz zu den verschiedenen anderen Einrichtungen. Daher sollten die Kompetenzen – soweit möglich – eindeutig und gesetzlich bestimmt und abgegrenzt werden, und zwar in Abstimmung mit den anderen staatlichen Einrichtungen. Dieser Prozess ist ausgesprochen aufwendig. Mit Blick auf den langfristigen Erfolg sollte für die NBA daher ggf. eine geringfügigere und zugleich realistische Zuständigkeitsbreite akzeptiert werden, im Rahmen derer sich diese Einrichtung über die Jahre hinweg bewähren könnte.
4. Nationale Berufsbildungsagenturen sollten der Umsetzung des Subsidiaritätsprinzips dienen. Damit liegen die Entscheidungen und Umsetzungsschritte näher an der Praxisrelevanz. Andererseits erhöht die Zuständigkeit für die Durchführung und Kontrolle der Berufsbildung die Beteiligungsbereitschaft der privatwirtschaftlich organisierten Akteure.
5. Zum Zwecke der Beteiligungsbereitschaft der Unternehmen an einem System überbetrieblich standardisierter Berufsbildung können Verbundmodelle hilfreich sein, mindestens jedoch die systematische institutionelle Unterstützung der innerbetrieblichen Qualifizierung durch Berufsbildungsstätten, die durch Branchenverbände oder Ähnliches betrieben werden. Insbesondere dort, wo die Aus- und Fortbildungsbereitschaft der Unternehmen aufgrund einer ausgeprägten Fertigungstiefe und Spezialisierung durch Einzelunternehmen nicht abgedeckt werden, sind solche Verbundansätze notwendig.
6. Ansätze der Qualitätsentwicklung müssen an vorhan-

## 6. Empfehlungen und weiterer Untersuchungsbedarf

denen Grundstrukturen anknüpfen; dort also, wo eine institutionelle und ordnungspolitische Infrastruktur bereits existiert (Berufsbildende Schulen, Hochschulen, Private Training Providers, Standards, Curricula und Abschlussqualifikationen, Berufliches Bildungspersonal etc.) ist dieses weiterzuentwickeln, zusätzlich könnten output- und outcomebezogene Maßnahmen eingeleitet werden (Akkreditierungssysteme, Monitoring, Kompetenzorientierung, Vergleichsansätze für die Kompetenzfeststellung und Kompetenzbewertung, auf Indikatoren bezogene Budgetierungen etc.). Dort, wo bestimmte Infrastrukturen nicht oder nur in Ansätzen existieren, müssen diese zunächst entwickelt werden, bevor die Ergebnisse von Lernprozessen erfasst werden können, die dort ja erst ermöglicht werden müssen. Ein genereller bzw. alleiniger Fokus auf outcomeorientierte Ansätze, unabhängig von der Existenz inputorientierter Faktoren, ist daher sinnlos.

7. Die Erwartungen an die Wirkungsmächtigkeit nationaler Berufsbildungsagenturen darf nicht überhöht werden. Sie dienen als Vermittlungsinstanzen und ordnungsstiftende Einrichtungen. Die Möglichkeiten der Funktionsausübung sind im Wesentlichen abhängig von der Akzeptanz dieser Einrichtungen im nationalen Bildungs- und Berufsbildungskontext. Die erfolgreiche Aktivität einer NBA hängt insofern davon ab, inwieweit der Bedarf bei den betroffenen Akteuren tatsächlich vorhanden ist und aktive Beteiligung daher vorausgesetzt werden kann. Grundsätzlich und insbesondere im Fall reiner Top-Down-Ansätze ist ein „sehr langer Atem“ notwendig, bevor die Wahrnehmung der Zwecksetzungen erfolgt.

Zusammenfassend können die folgenden Punkte für die Entwicklung von Nationalen Berufsbildungsagenturen hervorgehoben werden:

- Es sind Interessen zu identifizieren, die an konkrete lokale und regionale Bedarfe anknüpfen. Was sind die (betrieblichen) Erwartungen an Formen der beruflichen Bildung? Welche weiteren bildungspolitischen Ansprüche lassen sich mit diesen konkreten Bedarfen verbinden?
- Wer kann diese Interessen systematisch einbringen und vertreten? Gibt es Verbände oder andere arbeitgeber- und arbeitnehmernahe bzw. öffentlich legitimierte Interessenvertretungen? Zu vermeiden ist die Einrichtung politischer gremienartiger Institutionen, die keine Rückbindung an die handelnden Akteure, die für die Umsetzung der Entscheidungen verantwortlich sind,

aufweisen.

- Vorteilhaft ist die Realisierung subsidiär angelegter Entscheidungs-, Verantwortungs-, Umsetzungs- und Kontrollstrukturen. Dort, wo die Umsetzung erfolgt, müssen Entscheidungs- und Kontrollbefugnisse liegen. Nützlich hierfür sind regionale oder lokale „Brückenköpfe“, also Institutionen, in denen die Bedarfe vor Ort kommuniziert und in Maßnahmen umgesetzt werden können.
- Die nationale Instanz, also die „zentrale“ Nationale Berufsbildungsagentur, dient der Vermittlung von Interessen, der inhaltlichen Koordinierung verschiedener Ansätze und der Unterstützung der regionalen und lokalen Aktivitäten. Informationsgewinnung, Forschung und Entwicklung sind hierfür wichtige Voraussetzungen.
- Die Realisierung von solchen Strukturen wird in Kulturen, in denen demokratisch angelegte Prozesse der Findung von Kompromisslösungen nicht die Regel sind, sehr schwierig sein. Hilfreich sind kontinuierliche Informationsveranstaltungen und Weiterbildungsmaßnahmen mit zentralen Akteuren und Multiplikatoren. Die Relevanz von Entwicklungsschritten und Maßnahmen ist zu kommunizieren bzw. zu erklären.
- In der Standardisierung der inhaltlichen Ausrichtung der Aus- und Weiterbildung und der Überprüfung und Zertifizierung liegt eine zentrale Aufgabe der NBA bzw. der regionalen Instanzen. Die inhaltlichen Ausrichtungen sollten nicht als Reißbrettkonstruktionen entstehen, sondern an Bedarfe anknüpfen – einerseits in Bezug auf das erforderliche (betriebliche/berufliche) Wissen und Können, andererseits hinsichtlich der Umsetzungsmöglichkeiten von Qualifizierungsprozessen in den Schulen und Betrieben. Allzu komplexe Aus- und Weiterbildungsberufsbilder, die weit über die Anforderungen hinausgehen, stellen „ausbildungshemmende Vorschriften“ dar und sind – mindestens zunächst – zu vermeiden.
- Berufsbildung im Sinne der Standardisierung und Abstimmung schulischer Ausbildungs- und betrieblicher Qualifizierungsprozesse liegt im Schnittfeld bildungspolitischer, arbeitsmarktpolitischer, sozialpolitischer und wirtschaftspolitischer Interessen. Die Ansiedlung der NBA an ein einzelnes Ministerium ist zu vermeiden. NBA sollten eigenständig agieren können, aber an die Kompetenzen (Zuständigkeiten) der verschiedenen Ministerien angebunden werden.
- Die zentrale Ausrichtung der Arbeit in den NBA ist auf die Unterstützung der handelnden Akteure zu

## 6. Empfehlungen und weiterer Untersuchungsbedarf

richten. Eine NBA sollte sich im Wesentlichen als eine Dienstleistungseinrichtung verstehen, nur in zweiter Linie als eine Einrichtung, die eine ordnungsstiftende Legitimation und Funktion besitzt. Das Ausmaß und die Reichweite der Zuständigkeiten sollten Stück für Stück weiter entwickelt werden. Die Maßnahmen der NBA müssen sich zunächst bewähren, Akzeptanz ist allmählich aufzubauen.

### 6.2

#### WEITERER UNTERSUCHUNGSBEDARF UND IDENTIFIZIERUNG VON WIR- KUNGS- UND AKZEPTANZFAKTOREN

Die vorliegende Studie präsentiert grundsätzliche Herausforderungen und Prinzipien für die Entwicklung, Gestaltung und politische Steuerung von Berufsbildungsstrukturen. Ein spezieller Fokus der Betrachtung liegt auf den nationalen Berufsbildungsagenturen, die insbesondere dort eingerichtet werden, wo die traditionelle ordnungspolitische Steuerungsstrategie nicht ausreicht, um wirtschaftlich agierende Institutionen und informelle und traditionelle Qualifizierungsprozesse einzubinden.

Die vorgestellten Beispiele stellen nur eine Auswahl von vielen Fällen dar. Es soll auf der Basis von Fallbeispielen deutlich werden, welche Rolle nationale Berufsbildungsagenturen im Rahmen der Weiterentwicklung der beruflichen Bildung gewinnen, wie sie organisiert sind und welche Möglichkeiten und Grenzen diesen Einrichtungen obliegen. Mit der Untersuchung erfolgt ein erster systematischer Zugriff auf die Thematik, der fortzusetzen ist. Es ist im Rahmen der Untersuchung deutlich geworden, dass zu der Arbeit nationaler Berufsbildungsagenturen keine nennenswerten wissenschaftlichen Forschungsarbeiten vorliegen, weder im nationalen, noch im internationalen Kontext. Hier besteht grundsätzlich ein großer Untersuchungsbedarf, um die Entwicklung nationaler Berufsbildungsstrukturen zu rekonstruieren und zu verstehen. Auf dieser Basis können Erfahrungs- und Wissensbestände systematisch gesichert und für zukünftige Vorhaben genutzt werden.

Die Erhebungen für die Fallstudien im Rahmen der vorliegenden Untersuchung waren beschränkt. Es fand eine Recherche zu den themenbezogenen Dokumenten und Literaturbeständen statt; diese sind jedoch ausgesprochen überschaubar. Auch in den Landessprachen liegen nicht viele Befunde und Daten vor. Der Ansatz, weitergehende und vertiefende Einsichten über leitfragegestützte Interviews mit Experten aus den betroffenen Ländern zu gewinnen, hat nur in Ansätzen funktioniert. Auf die diversen Kontaktaufnahmen wurde nur zum Teil reagiert, die darüber gewonnenen Informationen waren deutlich beschränkt.

## 6. Empfehlungen und weiterer Untersuchungsbedarf

Ohne die direkte Kontaktaufnahme und Recherche vor Ort bleiben die Beschreibungs- und Erklärungsmöglichkeiten sehr beschränkt. Es wird empfohlen, für die vertiefenden Analysen zu einzelnen Ländern und der Rolle und Wirkung der nationalen Berufsbildungsagenturen Feldstudien durchzuführen, im Rahmen derer Primärinformationen über problemzentrierte Experteninterviews gewonnen werden können.

Vor allem sind Aussagen zu den genauen Funktionsweisen und Wirkungsmöglichkeiten nationaler Berufsbildungsagenturen sehr viel genauer zu überprüfen. Es gibt zwar Aussagen dazu, inwieweit die jeweiligen nationalen Berufsbildungsagenturen erfolgreich oder weniger erfolgreich agierten. Konkrete evidenzbasierte Aussagen zur Akzeptanz und Wirkung dieser Einrichtungen liegen jedoch nicht vor und können hier nicht präsentiert werden.

Mindestens sind die Sichtweisen bzw. Bewertungen der unterschiedlichen und betroffenen Akteure und Institutionen systematisch zu erheben, um ein ausgewogenes Bild der Akzeptanz und Wirkung nationaler Berufsbildungsagenturen zu erhalten. Die Erhebung dieser verschiedenen Einschätzungen könnte auf der Basis ausgesuchter Kriterien erfolgen. Es ginge mithin um die Einschätzung diverser Erfolgskriterien.

Einerseits sind daher alle beteiligten Institutionen/Akteure/Interessenvertretungen zu befragen, quasi die verschiedenen „Bänke“, die an der Arbeit einer nationalen Berufsbildungsagentur beteiligt sind (Staatliche Vertretungen, Gewerkschaften, Arbeitgeberverbände, Training Providers u. a.). Von diesen Parteien sind andererseits die Einschätzungen zu ausgesuchten Erfolgsfaktoren zu erheben (Einschätzung zur Akzeptanz der NBA in verschiedenen Zusammenhängen, zur Qualität der Dienstleistungen, zur Relevanz der konkreten Maßnahmen etc.). Diese Erfolgsfaktoren wären auf der Basis einer möglichst breiten Palette unterschiedlicher Indikatoren abzufragen, und zwar auf der Basis eines Fragebogens, einer telefonischen Befragung oder einer Online-Befragung. Wichtig wäre hierfür, nicht die involvierten bzw. in der NBA tätigen Akteure zu befragen, sondern die handelnden Akteure vor Ort in den diversen Einrichtungen. Auf dieser Basis kann ein Bild

gewonnen werden zu der Akzeptanz und zu den wahrgenommenen Wirkungsmächtigkeiten der NBA. Vorstellbar wäre es, solche Erhebungen in bestimmten Zeitabständen zu wiederholen, um Tendenzen und Entwicklungen zu erkennen.

Die generelle Vermutung ist, dass Akzeptanz, Wirkungsmöglichkeiten und die Erfolge der NBA unmittelbar zusammenhängen.

## 7. *Quellenverzeichnis*

---



**Akplu, H. F./Amankrah, J. Y. (2008):** Technical and Vocational Education and Training (TVET) Sector Mapping. Learn4Work Dutch Schokland Programme on TVET.

**Altrichter, H./Brüsemeister, T./Wissinger, J. (2007):** Einführung. In: Altrichter, H.; Brüsemeister, T./Wissinger, J. (Hrsg.) (2007): Educational Governance. Handlungskoordination und Steuerung im Bildungssystem. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 9-14.

**Altrichter, H./Heinrich, M. (2006):** Evaluation als Steuerungsinstrument im Rahmen eines „neuen Steuerungsmodells“ im Schulwesen. In: Böttcher, W./Holtappels, H.-G./Brohm, M. (Hg.): Evaluation im Bildungswesen. Eine Einführung in Grundlagen und Praxisbeispiele. Weinheim/München: Juventa, S. 51-64.

**Altrichter, H.; Brüsemeister, T./Wissinger, J. (Hrsg.) (2007):** Educational Governance. Handlungskoordination und Steuerung im Bildungssystem. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

**Baffour-Awuah, D. (o. J.):** Ghana's Input to the Policy Dialogue on Technical and Vocational Education and Training Project of South Africa. Accra: Council for Technical and Vocational Education and Training (COTVET).

**Baffour-Awuah, D./Thompson, S. (2012):** A Holistic Approach to Technical and Vocational Skills Development (TVSD) Policy and Governance Reform: The Case of Ghana. Triennale on Education and Training in Africa, Ouagadougou, Burkina Faso, November 27 - December 2, 2011. Association for the Development of Education in Africa (ADEA).

**Barnes, M./Newman, J./Sullivan, H. (2004):** Public participation and collaborative governance. In: Journal of Social Policy, 33 (2), S. 203-223.

**Benz, A. (2004):** Multilevel Governance – Governance in Mehrebenensystemen. In: Benz, A. (Hg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. Wiesbaden, S. 125-146.

**Bohlinger, S./Münk, D. (2009):** Zur Entwicklung und Umsetzung des Common Quality Assurance Framework. In: Münk, D./Weiss, R.: Qualität in der beruflichen Bildung. Forschungsergebnisse und Desiderate. Bielefeld, S. 35-58.

**Bortei-Doku Aryeetey, F./Doh, D./Andoh, P. (2011):** From prejudice to prestige: Vocational education and training in Ghana. London, Accra: City and Guilds Center for Skills Development (CSD) and Council for Technical and Vocational Training (COTVET).

**Brasilien (2011):** Decreto nº 7.480 de 16 de Maio de 2011. Amtsblatt - Abschnitt 1 - 17/5/2011, Seite 1 (Originalveröffentlichung). Online verfügbar unter: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2011/decreto-7480-16-maio-2011-610637-norma-pe.html> (Zugriff: 28.11.2013).

**Brasilien (2007):** Decreto nº 6.320 de 20 de Dezembro de 2007. Amtsblatt - Abschnitt 1 - 21.12.2007, Seite 16 (Originalveröffentlichung). Online verfügbar unter: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2011/decreto-7480-16-maio-2011-610637-publicacaooriginal-132532-pe.html> (Zugriff: 28.11.2013).

**Busemeyer, M. R./Trampusch, C. (2012):** The Comparative Political Economy of Collective Skill Formation. In: Busemeyer, M. R./Trampusch, C. (Ed.): The Political Economy of Collective Skill Formation. Oxford: Oxford University Press, S. 3-40.

**Castioni, R. (2006):** Financiamento da Educação Profissional no governo brasileiro: muitos recursos pouca coordenação. Anais da II Semana da Pedagogia IV Encontro de Pesquisa da Pós-Graduação em Educação. Brasília-DF: Universidade de Brasília-Faculdade de Educação.

**Cedefop (2011):** Learning while working – Success stories on workplace learning in Europe. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

**Clement, U. (2007):** Educational Governance an der Schnittstelle sozialer Systeme – Das Beispiel der beruflichen Bildung. In: Altrichter, H./Brüsemeister, T./Wissinger, J. (Hrsg.) (2007): Educational Governance. Handlungskoordination und Steuerung im Bildungssystem. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 207-230.

---

**COTVET (Council for Technical and Vocational Education and Training) (2010):** TVET in Ghana. COTVET quarterly newsletter Vol. 2 (1), December 2010. Online verfügbar unter: <http://www.cotvet.org/new/downloads/COTVETnewsletter.pdf> (Zugriff: 07.11.2013).

---

**Crouch, C./Finegold, D./Sako, M. (1999):** Are skills the answer? The political of skill creation in advanced industrial countries. Oxford: Oxford University Press.

---

**Culpepper, P. D./Thelen, K. (2008):** Institutions and collective actors in the provision of training: Historical and cross-national comparisons. In: Mayer, K. U./Solga, H. (ed.): Skill formation. Interdisciplinary and cross-national perspectives. Cambridge University Press, S. 21-49.

---

**Degen, U./Walden, G. (1997):** Sicherung der Leistungs- und Zukunftsfähigkeit des dualen Systems der Berufsausbildung durch hohe Ausbildungsqualität. In: Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis : Zeitschrift des Bundesinstitut für Berufsbildung, Jg. 26, H. 5, S. 22-27.

---

**Deißinger, Th. (Hrsg.):** Berufsbildungsreform zwischen nationaler Tradition und globaler Entwicklung – Beiträge zur vergleichenden Berufsbildungsforschung. Nomos-Verlag, Baden-Baden 2001.

---

**Draude, A./Schmelzle, C./Risse, T. (2012):** Grundbegriffe der Governanceforschung. SFB-Governance Working Paper Series, Nr. 36. [URL: [http://www.sfb-governance.de/publikationen/working\\_papers/wp36/index.html](http://www.sfb-governance.de/publikationen/working_papers/wp36/index.html); 07.09.13]

---

**DSD (Department of Skills Development) (2013):** <http://www.dsd.gov.my> (Zugriff: 13.11.2013).

---

**Ebbinghaus, M.; Tschöpe, T., Velten, S.:** Qualität betrieblicher Ausbildung – Forschungsstand und Perspektiven. Eine Zwischenbilanz. In: Nickolaus, Reinhold; Pätzold, Günter (Hrsg.): Lehr-Lern-Forschung in der gewerblich-technischen Berufsbildung. Zeitschrift für Wirtschafts- und Berufserziehung, 25. Beiheft. Stuttgart: Franz Steiner Verlag 2011, S. 199-210.

---

**Ebbinghaus, M./Krewerth, A u. a. (2010):** BIBB-Forschungsverbund zur Ausbildungsqualität in Deutschland. Gemeinsamer Abschlussbericht. Bonn (BIBB). [URL: [https://www2.bibb.de/tools/fodb/pdf/eb\\_22202.pdf](https://www2.bibb.de/tools/fodb/pdf/eb_22202.pdf) ; 10.10.2013]

---

**Eckert, M./Müller, C./Schröter, T. (2011):** Der Ausbilder als Akteur der Qualitätsentwicklung – BiBB-Modellversuch „ProfUnt“ zur Qualitätsentwicklung in der betrieblichen Berufsausbildung. In: bwp@ Berufs- und Wirtschaftspädagogik – online, Ausgabe 21, S. 1-12. [[http://www.bwpat.de/ausgabe21/eckert\\_etal\\_bwpat21.pdf\(01-04-2013\)](http://www.bwpat.de/ausgabe21/eckert_etal_bwpat21.pdf(01-04-2013))]

---

**EFT (European Training Foundation) (2013):** Good Multilevel Governance for Vocational Education and Training. Torino.

---

**Euler, D. (2005):** Qualitätsentwicklung in der Berufsausbildung. Materialien zur Bildungsplanung und Forschungsförderung der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung (BLK), H. 174. Bonn. [Online: <http://www.blk-bonn.de/papers/heft127.pdf>; 01-04-2013]

---

**Fischer, M./Reglin, T. (o. J.):** Qualitätssicherung im dualen System – Status quo und Handlungsbedarf. Eine Einschätzung aus Sicht der wissenschaftlichen Programmbegleitung im Modellversuchsförderschwerpunkt „Entwicklung und Sicherung der Qualität in der betrieblichen Berufsausbildung“. [[http://www.bibb.de/dokumente/pdf/WB\\_Qualitaetssicherung\\_im\\_dualen\\_System.pdf](http://www.bibb.de/dokumente/pdf/WB_Qualitaetssicherung_im_dualen_System.pdf); 02.11.13]

---

**Frattini, M./Schmidt, L. (2012):** Länderbericht: Brasilien. Online verfügbar unter: <http://www.kooperation-international.de/buf/brasilien/bildungs-forschungslandschaft/bildungslandschaft.html> (Zugriff: 28.11.2013).

---

**Friese, M./Frommberger, D. (2009):** Akkreditierung, Zertifizierung, Standardisierung. Berufliche Bildung im Spannungsfeld von Prozess- und Ergebnisorientierung. In: berufsbildung, Zeitschrift für Praxis und Theorie in Betrieb und Schule, 63. Jahrgang, Heft 116/117, S. 4-7.

---

**Frommberger, D. (2005):** Der Betrieb als Lernort in der Berufsausbildung in Deutschland – Kennzeichnung und Analyse aus komparativer Perspektive. In: Berufs- und Wirtschaftspädagogik – online, Ausgabe 9 [[http://www.bwpat.de/ausgabe9/frommberger\\_bwpat9.shtml](http://www.bwpat.de/ausgabe9/frommberger_bwpat9.shtml)].

---

**Frommberger, D. (2006):** Berufliche Bildung in Europa. Entwicklungen im Vergleich. In: Lisop, I. (Hrsg.): Der Europäische Qualifizierungsweg – kritische Zwischenbilanz der Deutschen Entwicklung. Frankfurt, S. 87-138.

**Frommberger, D. (2009):** Durchlässigkeit in Bildung und Berufsbildung: Begriff, Begründungen, Modelle und Kritik. In: Dietrich, A./ Frommberger, D./Klismeyer, J. (Hrsg.): Akzentsetzungen in der Berufs- und Wirtschaftspädagogik. In: bwp@online. Hrsg. v. Karin Büchler, Franz Gramlinger, Martin Kipp, H.-Hugo Kremer und Tade Tramm. Bd. Profil 2. Hamburg 2009 [<http://www.bwpat.de/profil2>].

**Frommberger, D. (2012):** Von der Berufsbildung in die Hochschulbildung (Dritter Bildungsweg): Eine berufs- und wirtschaftspädagogische Einordnung unter besonderer Berücksichtigung aktueller Rahmenwerke zur Förderung von Übergängen und Durchlässigkeit. In: Zeitschrift für Berufs- und Wirtschaftspädagogik, 108. Band, Heft 2, S. 169-193.

**Frommberger, D. (2013):** Qualität und Qualitätsentwicklung in der dualen Berufsausbildung in Deutschland. Wichtige Positionen und Interessen sowie ausgesuchte Befunde der Berufsbildungsforschung. Bottrop. [<http://www.gib.nrw.de/service/downloaddatenbank/frommberger-expertise-qualitaet-berufsausbildung;04.12.13>]

**Frommberger, D./Reinisch, H. (1999):** Ordnungsschemata zur Kennzeichnung und zum Vergleich von „Berufsbildungssystemen“ in deutschsprachigen Beiträgen zur international-vergleichenden Berufsbildungsforschung: Methodologische Fragen und Reflexionen. In: Zeitschrift für Berufs- und Wirtschaftspädagogik 95, Heft 3, S. 323-343.

**GIZ (Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit) (2013):** Hintergrundpapier. Governance und nichtstaatliche Anbieter von beruflicher Bildung im Kontext der deutschen bilateralen Entwicklungszusammenarbeit. Eschborn [Erstellt von: SV BB, Bianca Rohrbach].

**GOG (Government of Ghana) (2002):** Meeting the challenges of education in the twenty first century (Report of the President's committee on the review of education reforms in Ghana). Accra: Adwinsa Publications.

**Gondwe, M./Walenkamp, J. (2011):** Alignment of higher professional education with the needs of the local labour market: The case of Ghana. The Hague: NUF-FIC (Netherlands Organization of International Cooperation in Higher Education) and The Hague University of Applied Sciences.

**Gonon, P./Hügli, E./Landwehr, N./Ricka, R./Steiner, P. (1999):** Qualitätssysteme auf dem Prüfstand: die neue Qualitätsdiskussion in Schule und Bildung. Aarau.

**Greinert, W.-D. (1988):** Marktmodell – Schulmodell – duales System. Grundtypen formalisierter Berufsbildung. In: Die berufsbildende Schule, 40, S. 145-156.

**Greinert, W.-D., (1999):** Berufsqualifizierung und dritte industrielle Revolution. Eine historisch-vergleichende Studie zur Entwicklung der klassischen Ausbildungssysteme. Baden-Baden.

**Greinert, W.-D. (2005):** Mass vocational education and training in Europe Classical models of the 19th century and training in England, France and Germany during the first half of the 20th. Cedefop Panorama series; 118. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

**Greinert, W.-D. (2012):** Erwerbsqualifizierung jenseits des Industrialismus. Zu Geschichte und Reform des deutschen Systems der Berufsausbildung. Frankfurt a. M.: G.A.F.B.-Verlag.

**Heid, H. (2000):** Qualität – Überlegungen zur Begründung einer pädagogischen Beurteilungskategorie. In Helmke, A., Hornstein, W. & Terhart, E. (Hrsg.), Zeitschrift für Pädagogik, 41. Beiheft, S. 41–51. Weinheim/Basel.

**Holmes, K. (2009):** The Reform and Governance of Public TVET Institutions: Comparative Experiences. Maclean, R./Wilson, D. (eds.): International Handbook of Education for the Changing World of Work. [DOI 10.1007/978-1-4020-5281-1 VI.3], S. 905-919.

**Kopp, B. v./Spöttl, G./Sern, L. C. (2014):** Malaysia. In: Grollmann, P./Frommberger, D. (Hrsg.): Internationales Handbuch der Berufsbildung (IHBB). Bielefeld.

- Künzli, R. (1999):** Lehrplanarbeit – Steuerung von Schule und Unterricht. In: Künzli, R./Bähr, K./Fries, A.-V. u. a.: Lehrplanarbeit. Über den Nutzen von Lehrplänen für die Schule und ihre Entwicklung. Chur/Zürich, S. 11-30.
- Kurz, S. (2005):** Outputorientierung in der Qualitätsentwicklung. In: Rauner, F. (Hrsg.): Handbuch Berufsbildungsforschung. Bielefeld, S. 427-434
- Kussau, J./Brüsemeister, T. (2007):** Educational Governance: Zur Analyse der Handlungskoordination im Mehrebenensystem der Schule. In: Altrichter, H./Brüsemeister, T./Wissinger, J. (Hrsg.) (2007): Educational Governance. Handlungskoordination und Steuerung im Bildungssystem. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 14-54.
- Lauglo, J. (2009):** Research for TVET Policy Development. In: Maclean, R./Wilson, D. (eds.): International Handbook of Education for the Changing World of Work. [DOI 10.1007/978-1-4020-5281-1 VI.2.], S. 891-904.
- Leong, P. C. (o. J.):** A Historical Account of Skills Training in Malaysia.
- Mayntz, R. (2004):** Governance im modernen Staat. In: Benz, A. (Hg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. Wiesbaden, S. 65-76.
- Ministerio da Educacao/SETEC (2012):** Prestação de Contas Ordinária Anual. Relatório de Gestão do Exercício de 2011 [Bereitstellung des Jahresberichtes. Lagebericht 2011]. Brasília: MEC/ SETEC.
- Müller, M. (2006):** Sichtweisen von Lehrkräften, Schülern und Ausbildungsbetrieben zur Ausbildungsqualität an einer Berufsschule am Beispiel des dualen Ausbildungsberufs Augenoptiker/-in. In: Zeitschrift für Berufs- und Wirtschaftspädagogik, 102, S. 249-276.
- Niederalt, M. (2003):** Betriebliche Ausbildung als kollektives Phänomen. Diskussionspapiere. Unter Mitarbeit von Claus Schnabel. Hg. v. Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg. Lehrstuhl für Arbeitsmarkt- und Regionalpolitik. Erlangen-Nürnberg (20). Online verfügbar unter: [http://www.arbeitsmarkt.wiso.uni-erlangen.de/pdf/diskussionspapiere/1270291136\\_dp20.pdf](http://www.arbeitsmarkt.wiso.uni-erlangen.de/pdf/diskussionspapiere/1270291136_dp20.pdf), zuletzt aktualisiert am 2003, zuletzt geprüft am 29.06.2014.
- Oelkers, J. (2004):** Zum Problem von Standards aus historischer Sicht. Neue Sammlung 44, S. 179-200.
- Oliver, D. (2010):** Complexity in Vocational Education and Training Governance. In: Research in Comparative and International Education, Volume 5, Number 3, 261-273 [URL: <http://rci.sagepub.com/content/5/3/261.full.pdf>].
- Palmer, R. (2009):** Formalising the informal: Ghana's National Apprenticeship Programme". In: Journal of Vocational Education & Training, 61 (1), S. 67-83.
- Pätzold, G.; Wahle, M. (2009):** Ideen- und Sozialgeschichte der beruflichen Bildung. Entwicklung der Berufsbildung von der Ständegesellschaft bis zur Gegenwart. Baltmannsweiler.
- Rhodes, R.A.W. (1996):** The New Governance: Governing without Government. In: Political Studies, 44 (4), S. 652-667.
- Rhodes, R.A.W. (1997):** Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability. Buckingham, Philadelphia: Open University Press.
- Rothe, G. (2003):** Alternanz – das EU-Konzept für die Berufsausbildung (Teil 1: Grundlagen der alternierenden Vorgehensweisen). In: Die berufsbildende Schule 55 (BbSch) 11/12, S. 327-333.
- Rothe, G. (2004):** Alternanz – das EU-Konzept für die Berufsausbildung (Teil 2: Vergleich Dualsystem – Alternanz). In: Die berufsbildende Schule 56 (BbSch) 1, S. 17-27.
- Scharpf, F. W. (1997):** Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research. Boulder: Westview Press.
- Schmitter, P. (2004):** 'Neo-neo-functionalism'. In: Wiener, A./Diez, T. (eds): European integration theory. Oxford University Press, Oxford, pp. 45-74.
-

---

**Schriewer, J. (1986):** Intermediäre Instanzen, Selbstverwaltung und berufliche Ausbildungsstrukturen im historischen Vergleich. In: Zeitschrift für Pädagogik, Jg. 32, H. 1, S. 69-90.

---

**Sloane, P. F. E. (2005):** Standards von Bildung – Bildung von Standards. In: Zeitschrift für Berufs- und Wirtschaftspädagogik, 101, S. 484-496.

---

**Sloane, P. F. E. (2010):** Entwicklung beruflicher Curricula als institutionentheoretisches Phänomen: der Ordnungsrahmen pädagogischen Handelns. In: Nickolaus u. a. (Hrsg.): Handbuch Berufs- und Wirtschaftspädagogik. Bad Heilbrunn, S. 213-219.

---

**The Commission on Global Governance (1995):** Our Global Neighbourhood. Oxford: Oxford University Press.

---

**Thomann, B./Wiechert, M. (2011):** Internationale Beratungstätigkeit des BIBB. Informationspapier für die Sitzung 2/2011 des Hauptausschusses am 17. Juni 2011. BIBB: Bonn [[http://www.bibb.de/dokumente/pdf/InternationaleBeratung\\_Internetfassung\(1\).pdf](http://www.bibb.de/dokumente/pdf/InternationaleBeratung_Internetfassung(1).pdf)].

---

**World Bank (2001):** Implementation completion report on a loan/credit/grant to Ghana for vocational skills and informal sector support project. Report No. 23406 (December 28), World Bank, Washington, DC.

---

**Zabeck, J. (2006):** Zur Urgestalt beruflichen Lehrens und Lernens. In: Minnameier, G./Wuttke, E. (Hrsg.): Berufs- und wirtschaftspädagogische Grundlagenforschung. Lehr-Lern-Prozesse und Kompetenzdiagnostik. Festschrift für Klaus Beck. Frankfurt am Main, S. 129-143.

---

## 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

### Autor

Prof. Dr. Dietmar Frommberger

### Redaktion

Sektorvorhaben Berufliche Bildung

### Gestaltung

Ulrike Albrecht visuelle Kommunikation, Darmstadt

### Druck

Druckriegel GmbH, Frankfurt

Gedruckt auf FSC-zertifiziertem Papier

### Bildnachweis

Titel © Markus Kirchgessner

Illustrationen/Schaubilder © Ulrike Albrecht

### Stand

Mai 2015

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