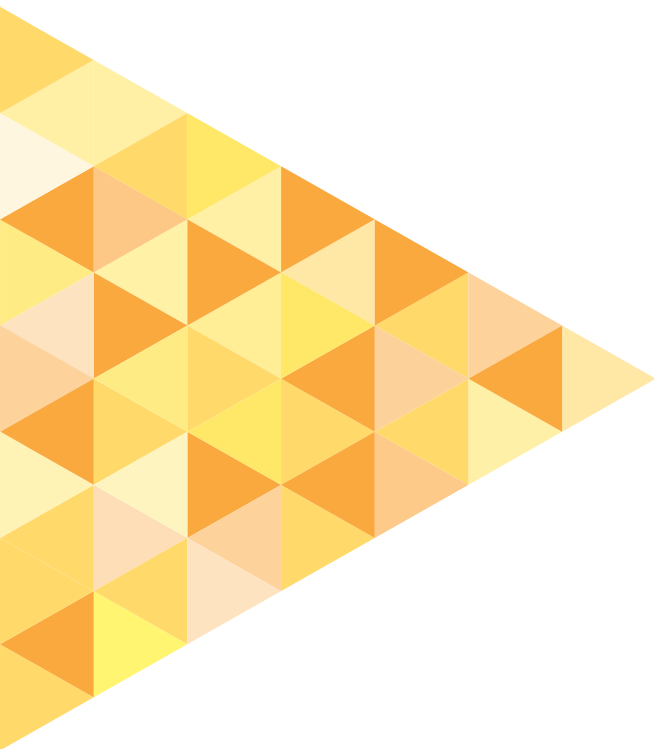


Eva Hanau

Erprobung eines Ex-ante Evaluationsansatzes für die bedarfsorientierte Planung von Qualifikationsmaßnahmen in der internationalen Berufsbildungszusammenarbeit



Zitiervorschlag:

Hanau, Eva: Erprobung eines Ex-ante Evaluationsansatzes für die bedarfsorientierte Planung von Qualifikationsmaßnahmen in der internationalen Berufsbildungszusammenarbeit. Version 1.0 Bonn, 2022.

Online: https://res.bibb.de/vet-repository_779936



© Bundesinstitut für Berufsbildung, 2022

Version 1.0
Februar 2022

Herausgeber

Bundesinstitut für Berufsbildung
Robert-Schuman-Platz 3
53175 Bonn
Internet: www.vet-repository.info
E-Mail: repository@bibb.de

CC Lizenz

Der Inhalt dieses Werkes steht unter Creative-Commons-Lizenz (Lizentyp: Namensnennung – Keine kommerzielle Nutzung – Keine Bearbeitung – 4.0 International).

Weitere Informationen finden sie im Internet auf unserer Creative-Commons-Infoseite

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Diese Netzpublikation wurde bei der Deutschen Nationalbibliothek angemeldet und archiviert:

urn:nbn:de:0035-vetrepository-779936-3

Wissenschaftliche Arbeit zur Erlangung des akademischen Grades

Master of Arts

**Erprobung eines Ex-ante Evaluationsansatzes für die
bedarfsorientierte Planung von Qualifikationsmaßnahmen in der
internationalen Berufsbildungszusammenarbeit**

Masterarbeit

Im Fach

“Master (Blended Learning) of Evaluation” (MABLE)

der Fakultät Empirische Humanwissenschaften und Wirtschaftswissenschaft
der Universität des Saarlandes

Eva Hanau

06.05.2021

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung.....	4
2.	Forschungsfragen.....	6
3.	Theorie.....	6
3.1.	<i>Begriffsklärung: Zum empirisch-wissenschaftlichen Evaluationsbegriff.....</i>	6
3.2.	<i>Ziele und Aufgaben von Ex-ante Evaluationen.....</i>	7
3.2.1.	Erkenntnisinteresse und analytische Perspektiven.....	7
3.2.2.	Untersuchungselemente und -methoden.....	11
3.2.2.1.	Untersuchungselemente	11
3.2.2.2.	Untersuchungsmethoden	18
3.2.3.	Evaluationsdesign und relevante Einflussgrößen.....	24
3.3.	<i>Schlüsselgrößen für den Projekterfolg von Qualifikationsmaßnahmen in der Berufsbildungszusammenarbeit.....</i>	28
3.3.1.	Rolle und Aufgaben von Qualifikationsbedarfsanalysen in der Berufsbildung.....	29
3.3.1.1.	Erkenntnisinteresse und analytische Perspektiven	30
3.3.1.2.	Untersuchungselemente und -methoden.....	33
3.3.2.	Kooperation von Akteuren in der Berufsbildung.....	37
3.3.2.1.	Zielsetzung	39
3.3.2.2.	Überblick verschiedener Kooperationsansätze	43
3.3.3.	Organisationale und personelle Kapazitäten in der Berufsbildung	51
3.3.3.1.	Erforderliche Kapazitäten für die Koordinierung von Akteuren	51
3.3.3.2.	Erforderliche Kapazitäten für die bedarfsorientierte Planung und Umsetzung von Qualifikationsmaßnahmen.....	55
4.	<i>Hypothesen: Implikationen für die Gestaltung einer Ex-ante Evaluation in der internationalen Berufsbildungszusammenarbeit.....</i>	59
5.	Methodisch-empirischer Teil: Ex-ante Evaluation des SCHOOLPLATE-Projekts.....	62
5.1.	<i>Genese und Struktur des Projektes</i>	63
5.2.	<i>Evaluationsdesign</i>	65
5.3.	<i>Evaluationsergebnisse und deren Verwendung</i>	72
5.4.	<i>Stärken und Schwächen des gewählten Ansatzes.....</i>	79
6.	Fazit: Potenzial von Ex-ante Evaluationen zur Planung von bedarfsorientierten Maßnahmen in der Berufsbildungszusammenarbeit.....	80

Abbildungsverzeichnis

<i>Abbildung 1: Planungs- und Interventionslogik in der Zielhierarchie.....</i>	<i>14</i>
<i>Abbildung 2: Untersuchungsdimensionen und -elemente einer Ex-ante Evaluation</i>	<i>18</i>
<i>Abbildung 3: Risikofaktoren und mögliche Auswirkungen.....</i>	<i>22</i>
<i>Abbildung 4: Ablaufschema und Besonderheiten einer Ex-ante Evaluation</i>	<i>26</i>
<i>Abbildung 5: Steuerung der Bedarfsorientierung in der beruflichen Bildung.....</i>	<i>32</i>
<i>Abbildung 6: Strukturierung beruflicher Arbeitsaufgaben nach Erfahrungs-/Kompetenzgrad</i>	<i>36</i>
<i>Abbildung 7: Idealtypische Muster von Ausbildungssystemen („Skill Regimes“).....</i>	<i>49</i>
<i>Abbildung 8: Betriebliches Engagement in der Berufsbildung und institutionelle Faktoren.....</i>	<i>49</i>
<i>Abbildung 9: Gelingensbedingungen bedarfsorientierter Qualifizierungsangebote.....</i>	<i>60</i>
<i>Abbildung 10: Ablaufschema der Sondierungsphase SCHOOLPLATE.....</i>	<i>70</i>
<i>Abbildung 11: Ablaufschema und Analyseperspektiven</i>	<i>71</i>

Abkürzungsverzeichnis

BIBB – Bundesinstitut für Berufsbildung

BMBF – Bundesministerium für Bildung und Forschung

DeGeval – Deutsche Gesellschaft für Evaluation e.V.

EEC - Eastern Economic Corridor

EZ - Entwicklungszusammenarbeit

iBBZ – internationale Berufsbildungszusammenarbeit

IPA – Fraunhofer-Institut für Produktionstechnik und Automatisierung

MMRI – Metallurgy and Materials Science Research Institute, Chulalongkorn University

OVEC – Office of the Vocational Education Commission, Ministry of Education

STI – National Science Technology and Innovation Policy Office

NXPO – Office of National Higher Education Science Research and Innovation Policy Council

TEPNET – Thailand Electroplating Professional Network

TPQI – Thailand Professional Qualification Institute

USAID – United States Agency for International Development

1. Einleitung

Die Nachfrage nach deutscher Berufsbildungsexpertise und das Interesse am dualen Berufsbildungssystem erfreut sich seit Jahrzehnten weltweit beständiger Nachfrage. Die der Berufsbildungszusammenarbeit zugrundeliegenden Motive bzw. Hoffnungen sind dabei vielfältig. Ein starker Fokus liegt auf der Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung und damit verbunden der Forderung nach einer verbesserten Bedarfsorientierung der beruflichen Bildung, worunter in diesem Kontext an den Bedarfen der Wirtschaft bzw. des Arbeitsmarktes ausgerichtete Qualifizierungsprozesse zu verstehen sind.

Betrachtet man diese Herausforderungen unter dem Blickwinkel staatlicher Reformbemühungen, welche in vielen Ländern durch Aktivitäten der internationalen Berufsbildungszusammenarbeit (iBBZ) bzw. Entwicklungszusammenarbeit (EZ) flankiert werden, so rücken drei Schlüsselgrößen in den Fokus, welche für die Sicherstellung der Bedarfsorientierung von Berufsbildungsmaßnahmen maßgeblich sind. Diese sollten somit bei der Planung von Beratungs- und Reformaktivitäten Berücksichtigung finden:

- a) Der Bedarf an bzw. die Verfügbarkeit von empirischen Informationen zu den tatsächlichen Qualifikationsbedarfen der Wirtschaft, sowie
- b) die Zusammenarbeit von Akteuren aus Staat und Wirtschaft
- c) das Vorhandensein von organisationalen Kapazitäten und qualifiziertem Personal – auf der Durchführungsebene als auch auf der Planungs- und Steuerungsebene¹

Diese als mitunter auch als „Erfolgsfaktoren“ designierten Mechanismen lassen sich im Kontext der Berufsbildungszusammenarbeit jedoch weder einfach noch schnell realisieren. Gerade letzteres ist auf der Nachfrageseite (damit sind sowohl staatliche als auch wirtschaftliche Akteure in den reformbestrebten Ländern gemeint) oft von vorrangigem Interesse. Dieses Spannungsverhältnis gilt es im Rahmen der Beratung bzw. der Planung und Durchführung von Maßnahmen im Kontext der iBBZ zu berücksichtigen. Insbesondere handelt es sich bei den hier genannten Faktoren im Rahmen von praktischen, auf die (schnelle) Durchführung von Berufsbildungsmaßnahmen fokussierten Programmen nicht mehr allein um Zielgrößen², sondern auch um *notwendige Ausgangsbedingungen*

¹ Die hier genannten Aspekte beziehen sich z.T. auf die sog. Kernprinzipien des deutschen Berufsbildungssystems, welche 2013 erstmals im Strategiepapier der Bundesregierung zur internationalen Berufsbildungszusammenarbeit benannt wurden (Deutscher Bundestag 2013). Damit ist jedoch keineswegs impliziert, das deutsche Berufsbildungssystem als Zielgröße heranzuziehen, wie vielfach kritisiert. Dennoch stellen die genannten Aspekte wesentliche funktionale Größen dar, wenn es um die Zielsetzung der Bedarfsorientierung von Berufsbildungssystemen bzw. -programmen geht. Daher erscheinen die im deutschen System verankerten Mechanismen zumindest als Referenzgrößen gut geeignet.

² Dies ist beispielsweise bei Projekten der Fall, welche systemische Reformen und den institutionellen Kapazitätsaufbau zum Ziel haben und sich dabei in aller Regel (auch) auf die Entwicklung von funktionalen Mechanismen und Kapazitäten in den Bereichen Akteurskooperation und Qualifikationsbedarfsanalyse konzentrieren.

für deren Planung und erfolgreiche Durchführung. Das heißt, diese müssten (eigentlich) bereits vor Umsetzungsbeginn vorhanden sein. Zumindest muss aber sichergestellt sein, dass dieses Wissen über Schlüsselgrößen bzw. Erfolgsfaktoren in die Planung von Programmen einfließt. Damit rücken auch Aspekte der Planung und der Steuerung von Vorhaben als entscheidende Erfolgsfaktoren in den Fokus.

Die Gesamtheit dieser Faktoren ist Gegenstand von Ex-ante Evaluationen. Durch die systematische Sammlung und Analyse von Informationen zu den systemischen Rahmenbedingungen, sowie der organisations- und prozessbezogenen Ausgangsbedingungen und Erfordernisse unterstützen diese die Planung wie auch spätere Steuerung von Vorhaben. Im Rahmen der vorliegenden Masterarbeit soll ein inhaltlich-methodisches Gerüst für Ex-ante Evaluationen theoretisch abgeleitet werden und in seiner praktischen Anwendung illustriert werden. Dafür gilt es, spezifische Erfordernisse für die Planung und Bewertung von durchführungsorientierten Berufsbildungsvorhaben – deren Gegenstand also die Umsetzung konkreter Qualifizierungsmaßnahmen ist – in der internationalen Zusammenarbeit zu berücksichtigen.

Die vorliegende Arbeit gliedert sich wie folgt: Nach der Erläuterung der forschungsleitenden Fragen (Kap. 2) und der Klärung des hier zugrunde gelegten Verständnisses von Evaluation (Kap. 3.1) werden die spezifischen Ziele und Aufgaben von Ex-ante Evaluationen in Orientierung an die Arbeiten von Silvestrini (2011, 2016) und die daraus folgenden analytischen Perspektiven, Untersuchungselemente und -methoden sowie praktische Implikationen und Herausforderungen in der Entwicklung eines spezifischen Evaluationsdesigns erörtert (Kap.3.2). Im Anschluss daran wird auf die eingangs benannten, und für die Qualität beruflicher Qualifizierungsangebote entscheidenden Schlüsselgrößen, zugrundeliegende Mechanismen und Strukturen eingegangen, welche einerseits Zielgröße als auch notwendige Ausgangsbedingung für den Erfolg von Aktivitäten im Kontext der iBBZ darstellen (Kap.3.3). Mittels eines Abgleichs der jeweiligen Analyseperspektiven und identifizierten Bewertungskriterien wird schließlich ein Analysegerüst für eine Ex-ante Evaluation abgeleitet und die zugrundeliegenden Hypothesen spezifiziert. Zielsetzung ist es, relevante Untersuchungsdimensionen und -elemente zu identifizieren, welche für die Planung durchführungsorientierter Vorhaben der iBBZ Orientierung bieten bzw. für flankierende Evaluationsaktivitäten relevante Bewertungskriterien liefern (Kap. 4). Die Anwendung dieses theoretisch hergeleiteten, methodisch-analytischen Rahmens wird schließlich am Beispiel eines Sondierungsvorhabens für Aus- und Weiterbildungsaktivitäten für die Galvanikindustrie in Thailand (SCHOOLPLATE) exemplarisch dargestellt (Kap. 5). Der Fokus des empirischen Teils liegt dabei auf der Beschreibung und Diskussion der organisatorischen, wie auch der inhaltlich-methodischen Ausgestaltung der Ex-ante Evaluation. Abschließend wird die Praktikabilität des entwickelten Ansatzes reflektiert (Kap. 6).

2. Forschungsfragen

Für die theoretische Erarbeitung eines solchen domänenspezifischen Leitfadens werden die folgenden untersuchungsleitenden Fragen zugrunde gelegt:

- (1) Welche Gemeinsamkeiten und Unterschiede lassen sich hinsichtlich der analytischen Perspektiven, Methoden und Instrumente der Berufsbildungsplanung (und -forschung) und solchen für die Ex-ante Evaluation zum Zwecke der Planung und Evaluation von Programmen feststellen?
- (2) Welche analytischen Perspektiven, Methoden und Instrumente der Berufsbildungsplanung können Ex-ante Evaluationen aufgreifen, um die Planung und Steuerung von bedarfsorientierten Berufsbildungsmaßnahmen im internationalen Kontext zu unterstützen?

3. Theorie

3.1. Begriffsklärung: Zum empirisch-wissenschaftlichen Evaluationsbegriff

Das der vorliegenden Arbeit zugrundeliegende Verständnis von Evaluation orientiert sich an der Vorstellung von Evaluation als einem empirisch-wissenschaftlichen Verfahren, welches Kromrey (2001) als eine „methodisch kontrollierte, verwertungs- und bewertungsorientierte Form des Sammelns und Auswertens von Informationen“ (Kromrey, 2005, S. 33) definiert.

Mit der Orientierung an wissenschaftlichen Prinzipien und Methoden erfolgt damit zum einen eine Abgrenzung vom alltäglichen Sprachgebrauch, in welchem Evaluation in der Regel recht unspezifisch mit Bewertung und/oder Kontrolle assoziiert wird und mitunter auch negativ konnotiert ist. Zwar ist die *Bewertungsfunktion* auch im professionellen Verständnis von Evaluation ein zentraler Gegenstand, dabei handelt es sich jedoch um ein formalisiertes und strukturiertes Analyse- und Bewertungsverfahren, welches auf im Vorfeld festgelegten, transparenten Kriterien basiert, um die im Rahmen einer Evaluation vorgenommenen Bewertungen nachvollziehbar, überprüfbar und kritisierbar zu machen (Kromrey, 2005, S. 33).

Zum anderen wird mit dem Hinweis auf eine *Verwertungsorientierung* von Evaluation klargestellt, dass das einer Evaluation zugrundeliegende Erkenntnisinteresse primär praxisorientiert ist und es sich daher trotz der wissenschaftlich-methodischen Fundierung des Ansatzes nicht um einen Forschungsansatz zum (reinen) Zweck der theoretischen Erkenntnis handelt.

Ein solches empirisch-wissenschaftliches Verständnis von Evaluation rückt damit als Zweck vor allem die Bereitstellung von *relevanten* Informationen (und Bewertungen) in den Vordergrund. Allgemein ist die Zielsetzung aller Evaluationen, die Nutzer/innen der Evaluationsergebnisse in ihren jeweiligen

Aufgaben zu unterstützen, indem sie für sie nützliche Informationen und Empfehlungen zur Verfügung stellen, welche *handlungsleitenden* Charakter haben. Worin dieser Nutzen besteht lässt sich erst beantworten, wenn eine Klärung über den Evaluationsgegenstand, die Adressaten bzw. Nutzer/innen von Evaluationsergebnissen und deren Informationsbedürfnissen erfolgt ist (vgl. ausführlich Kap. 3.2.3). Gemeinhin können einige grundsätzliche Evaluationsparadigmen unterschieden werden, welche sich durch eine spezifische Logik hinsichtlich der Zielsetzungen und Aufgaben von Evaluation auszeichnen: Kromrey (2005, S. 134) verweist beispielsweise auf Chelimskys³ Konzeptualisierung von Evaluationen zur *Verbreiterung der Wissensbasis* (Forschungsparadigma); Evaluationen zu *Kontrollzwecken* (Kontrollparadigma) und Evaluationen zu *Entwicklungszwecken* (Entwicklungsparadigma).

Insgesamt liegt dem empirisch-wissenschaftlichen Evaluationsbegriff in Abgrenzung zu einem alltagssprachlichen Begriff damit ein weitaus präziseres Verständnis über Evaluation und zugleich eine breitere Perspektive auf deren Einsatzbereich zugrunde. Nachdem eine Spezifizierung des Evaluationsbegriffs vorgenommen wurde, sollen die Zielsetzungen und Aufgaben entsprechend dem Themenschwerpunkt der vorliegenden Arbeit im Folgenden dezidiert für Ex-ante Evaluationen erörtert werden.

3.2. Ziele und Aufgaben von Ex-ante Evaluationen

3.2.1. Erkenntnisinteresse und analytische Perspektiven

Grundsätzlich handelt es sich bei einer Ex-ante Evaluation um „eine Evaluation, die vor der Durchführung eines Programms auf Basis von Konzepten, Plänen oder Anträgen vorgenommen wird und Aspekte wie Bedarf, Realisierbarkeit oder Erfolgsaussichten beurteilt“ (DeGEval, 2016, S. 66). Eingebettet in die Planungsphase sollen Ex-ante Evaluationen somit Informationen und Bewertungen für den Planungsprozess, aber auch darüber hinaus liefern.

Zur weiteren Bestimmung der Aufgaben und Ziele von Ex-ante Evaluationen wird nachfolgend überwiegend auf die Arbeit von Silvestrini (2011) „Ex-ante Evaluation - Ein Planungsansatz für die Entwicklungszusammenarbeit“ Bezug genommen. Dabei handelt es sich um eine detaillierte und theoretisch fundierte wissenschaftliche Ausarbeitung zur Bestimmung von Ex-ante Evaluationen, während andere Publikationen – in der Regel von Trägerorganisationen der internationalen Zusammenarbeit - überwiegend auf Aspekte der praktischen Ausgestaltung Bezug nehmen. Anhand eines systematischen Vergleichs solcher Praxisleitfäden nimmt Silvestrini zunächst eine

³ Ehem. Leiterin der Program Evaluation and Methodology Division der U.S. Government Accountability Office (GAO) 1980-1994

Zusammenschau der typischen, an Ex-ante Evaluationen gerichteten Anforderungen vor. Davon ausgehend formuliert er den Anspruch, dass Ex-ante Evaluationen eine ganzheitliche Perspektive einnehmen sollen, um möglichst umfassende, aber dennoch relevante Informationen und Bewertungen für die Gestaltung von Programmen zur Verfügung zu stellen und durch die Ableitung konkreter Handlungsempfehlungen deren spätere Umsetzung zu unterstützen:

„Eine Ex-ante Evaluation wird verstanden als die systematische Sammlung und Auswertung von *Organisations- und Prozessdaten*, die Konstruktion von Bewertungskriterien zur Überprüfung der *Zielerreichung und Wirkungserzeugung* sowie die *Analyse der Rahmenbedingungen* und die Abschätzung ihres Einflusses auf den Programmverlauf unter dem angemessenen *Einbezug verfügbarer Informationen aus zurückliegenden Untersuchungen* vergleichbarer Programmvorhaben mit dem Ziel, Programmverantwortlichen valide und reliable *Handlungsempfehlungen* zur Programmsteuerung zur Verfügung zu stellen.“ (Silvestrini, 2011, S. 25) (Hervorhebungen durch die Verfasserin)

Primäres Erkenntnisinteresse solcher Analysen ist die Bestimmung der **Relevanz** und **Machbarkeit** der geplanten Intervention und eine Einschätzung, ob die erwarteten Wirkungen unter Berücksichtigung der Rahmenbedingungen eintreten können und Bestand haben werden (**Nachhaltigkeit**) (Silvestrini, 2016, S. 270). Weiterhin nimmt die Definition auf die Verwertungsorientierung von Evaluation Bezug, wonach die **Praktikabilität und der Nutzen von Evaluationsergebnissen** entscheidende Kriterien sind (vgl. Kap. 3.1).

Bevor im nachfolgenden Kapitel die jeweiligen Analyseperspektiven hinsichtlich ihres Untersuchungsbereichs und der dafür üblichen Methoden detaillierter erörtert werden (vgl. Kap. 3.2.2), soll an dieser Stelle kurz auf das zugrundeliegende theoretische Verständnis eingegangen werden, welche die Sichtweise auf den Aufgaben- und Analysebereich von Ex-ante Evaluationen strukturieren. Dafür ist zunächst eine genauere Charakterisierung des im Rahmen dieser Arbeit diskutierten Untersuchungsgegenstands notwendig: Bei Qualifikationsmaßnahmen welche im Rahmen der iBBZ geplant und umgesetzt werden, handelt es sich grundsätzlich um Projekte oder Programme. In Orientierung an der DeGEval-Definition wird nachfolgend der Sammelbegriff *Programm* (oder alternativ – im Sinne der Lesbarkeit - der abstraktere Begriff des Vorhabens) verwendet. Programme werden hier wie folgt definiert:

„*Zielgerichtete* Vorhaben jeder Art (Projekt, Intervention, Modellversuch, Maßnahme, Maßnahmenbündel etc.), die auf Basis eines Konzepts *planvoll* Aktivitäten durchführen, die zu bestimmten *Wirkungen* führen sollen.“ (DeGEval, 2016, S. 69) (Hervorhebungen durch die Verfasserin)

Entsprechend der in dieser Definition benannten Ausrichtung der Planung, Umsetzung und Steuerung von Vorhaben an spezifischen Zielen wird deutlich, dass also mindestens (mehr oder weniger) klare Vorstellungen über die spezifischen *Zielsetzungen* von Programmen existieren müssen sowie darüber, *wie* diese Ziele zu erreichen sind. Bestenfalls wurden diese Vorstellungen durch die systematische Planung einer Abfolge von Aktivitäten vor bzw. zum Programmbeginn konkretisiert.

Ein weiteres Merkmal von Programmen ist deren *zeitliche Begrenzung*. Dies macht eine planvolle und zielgerichtete Umsetzung und Steuerung der zur Verfügung stehenden Ressourcen und Prozesse notwendig. Die Umsetzung und Steuerung von Vorhaben wird entsprechend durch Organisationen ausgeführt, d.h. Programme sind in der Regel *in eine Organisation eingebettet*.

Silvestrini bezieht deshalb für die Identifizierung von Untersuchungselementen und Bewertungskriterien eine organisationstheoretische Perspektive in die Konzeption seines Ex-ante Evaluationsansatzes ein.

In dieser werden Organisationen als rational gestaltete, offene soziale Systeme (d.h. im Austausch mit ihrer Umwelt stehend) definiert, deren Zweck in der Erreichung spezifischer Ziele besteht. Die konstituierenden Elemente einer Organisation, welche letztendlich auch über ihre Leistungsfähigkeit entscheidet, sind die *Organisationsziele*, ihre *Mitglieder*, die *formale Struktur* und die zur Verfügung stehenden *Ressourcen* (Stockmann 2006, S.114 zitiert nach Silvestrini, 2011, S. 97).

Damit stellen Organisationen einen Bedingungsfaktor für den Erfolg von Programmen dar, da die Zielerreichung maßgeblich von ihren vorhandenen Ressourcen als auch von der Ausgestaltung der Programmumsetzung (d.h. den Prozessen) abhängt. Im Sinne der Eigenschaft von Organisationen als „offene soziale Systeme“ muss deren *Einbettung in einen spezifischen Kontext* entsprechend als weiterer Einflussfaktor betrachtet werden.

Ein Spezifikum der internationalen Zusammenarbeit ist außerdem, dass Programme unter Beteiligung von Organisationen aus mindestens zwei verschiedenen Länderkontexten geplant und umgesetzt werden. Entsprechend gilt es, eine Analyse aller beteiligten Organisationen sowie der jeweiligen Rahmenbedingungen (d.h. der Organisationsumwelt) zu berücksichtigen.

Unter Bezugnahme auf die *Wirkungserzeugung* als Zielsetzung von Programmen muss außerdem berücksichtigt werden, dass die angestrebten Ergebnisse „lediglich“ einen Beitrag für die Erzeugung längerfristiger Wirkungen leisten können. Letztere entfalten sich zeitversetzt zur Intervention selbst und sind damit nur *indirekt beeinflussbar*. Entsprechend ist für die Analyse eine Differenzierung von Programmen hinsichtlich ihres zeitlichen Verlaufs notwendig. In dieser Perspektive wird ein Programm vor allem in seinem Umsetzungsverlauf betrachtet. Grundsätzlich lassen sich drei Phasen abgrenzen:

- Die *Planungsphase*, in der es gilt, die Zielsetzungen zu definieren und die Zielerreichung zu planen sowie die dafür erforderlichen Ressourcen bereitzustellen.

- die *Implementierungsphase*, in der die vorhandenen Ressourcen zur Umsetzung von Aktivitäten eingesetzt werden und die Zielerreichung angestrebt wird; sowie
- die *Phase nach Ende des Vorhabens (sog. Ex-post Phase)*.

In einem Entwicklungsprojekt beispielsweise zeichnet sich die Ex-post Phase bestenfalls dadurch aus, dass die während der Implementierungsphase entwickelten Prozesse oder Produkte bestimmte Wirkungen erzeugen.

Diese Phasen weisen einen kausalen Zusammenhang auf, da die zeitlich nachgelagerten Phasen entsprechend von den Rahmenbedingungen und Ereignissen bzw. Entscheidungen in vorgelagerten Phasen abhängen (*Selbstreferentialität*). Daraus folgt, dass die Planung eines Programms hinsichtlich der Zielsetzungen in einer *Längsschnittperspektive*, d.h. unter Berücksichtigung der zeitlichen Abhängigkeit erfolgen muss (vgl. dazu die Ausführungen bezüglich der Ziel- und Wirkungsanalyse in Kap. 3.2.2).

In einer solchen Betrachtung ist ein Programm also in ein komplexes kontextuelles Gefüge (von Organisationen und Rahmenbedingungen) eingebettet und übt auf verschiedenen Ebenen einen Einfluss auf den Organisationskontext und das weitere Umfeld aus, aber ist genauso auch selbst entsprechenden Einflüssen ausgesetzt. Damit werden *Programme als Element eines sog. Mehrebenenprozesses* betrachtet. Durch ihre zeitliche Strukturierung ist zusätzlich davon auszugehen, dass solche wechselseitigen Einflüsse über den Programmverlauf bzw. zwischen den Teilprozessen eines Programms variieren. Entsprechend gilt es Programme und die Wechselwirkungen zwischen Programm und Kontext zu analysieren (*Multidimensionalität*) (Silvestrini, 2011, S. 91).

Nachfolgend werden zunächst die einzelnen Analyseperspektiven erläutert und die für eine Ex-ante Evaluation relevanten Bewertungskriterien zusammengefasst⁴ (vgl. Kap.3.2.2.1). Diese werden schließlich mit Blick auf Fragen der methodischen (vgl. Kap. 3.2.2) und organisatorischen (vgl. Kap. 3.2.3) Ausgestaltung in Bezug gesetzt. Denn in der methodisch-organisatorischen Umsetzung gilt es, die *Wechselbeziehungen* zwischen Organisationen, Prozessen, Zielen, Wirkungen und den Rahmenbedingungen sowie deren zeitliche Dynamik zu erfassen.

⁴ Auf eine detaillierte Wiedergabe der von Silvestrini erarbeiteten Bewertungskriterien und damit zusammenhängender Fragestellungen wird hier verzichtet, da eine solche möglichst allgemeingültige Betrachtung – wie von Silvestrini angestrebt – nicht Ziel dieser Arbeit ist. Stattdessen erfolgt möglichst kompakt eine Zusammenschau und die Nennung der von Silvestrini vorgeschlagenen Bewertungskriterien ohne weitergehende Differenzierung, um davon ausgehend das theoretische Fundament für die bedarfsorientierte Planung von Vorhaben der internationalen Berufsbildungszusammenarbeit zu erweitern.

3.2.2. Untersuchungselemente und -methoden

3.2.2.1. Untersuchungselemente

(1) Organisations- und Prozessorientierung

Eine Organisations- und Prozessorientierung einer Ex ante-Evaluation im Kontext einer organisationstheoretischen Betrachtung rückt primär die Einbettung eines Programms in einen (oder mehrere) Organisationskontext(e) hervor und die daraus folgenden Interdependenzen in den Fokus (vgl. Kap. 3.2.1). Zielsetzung ist es, eine Bewertung der *Machbarkeit* und der *Relevanz* eines Vorhabens vorzunehmen sowie mögliche *Risiken* zu identifizieren und damit Hinweise für die weitere Planung und Ausgestaltung zu liefern.

Eine Analyse und Bewertung der strategischen Gesamtkonzeption des Vorhabens fokussiert dabei zum einen **(a)** auf **die organisatorischen Rahmenbedingungen und potenzielle Leistungsfähigkeit** aller in der Planung, Steuerung und Durchführung eines Vorhabens (perspektivisch) beteiligten Akteure bzw. Organisationen. Im Kontext der internationalen Zusammenarbeit und der länderübergreifenden Planung, Durchführung und Steuerung gilt es somit die Kapazitäten aller an der Planung und Umsetzung beteiligten Organisationen zu berücksichtigen. Dem liegt die Annahme zugrunde, dass die organisationale Leistungsfähigkeit einen entscheidenden Einfluss auf die Programmumsetzung und der damit erzielten Wirkungen hat (vgl. Kap. 3.2.1).

Eine solche Kapazitätsanalyse muss die zentralen Parameter einer Organisation in den Blick nehmen und mit den entsprechenden *Anforderungen bzw. notwendigen Ressourcen und Prozessen für die Umsetzung eines Vorhabens* abgleichen. Dies umfasst insbesondere die Organisationsziele, die Organisationsstruktur (Arbeitsteilung, Koordination, Entscheidungsstrukturen, Kommunikation etc.), die finanziellen und personellen Ressourcen – insbesondere auch die Qualifikation des Personals - und weitere für das Vorhaben potenziell erforderliche Ressourcen (z.B. technische Infrastruktur). Maßgeblich ist außerdem die Gestaltung funktionaler und effizienter Prozesse zur Umsetzung des Programms. Dies umfasst organisations- bzw. teaminterne Prozesse, welche die Führung und Zusammenarbeit im Programmteam regeln. Weiterhin sind dies Prozesse, welche die Programmumsetzung betreffen. Dazu zählen die Gestaltung von Prozessen zur Vernetzung, Logistik und Überwachung (Monitoring und Evaluation) der Programmaktivitäten sowie Prozesse zur Steuerung des Programms, also beispielsweise die Entscheidung über sowie Initiierung erforderlicher Anpassungsmaßnahmen.

Ein weiterer Fokus liegt zum anderen **(b)** auf den **systemischen Rahmenbedingungen** bzw. Ausgangsbedingungen im Kontext. Dies umfasst eine Analyse der sozioökonomischen Gesamtsituation

wie auch der für das Vorhaben potenziell relevanten politischen Zielsetzungen. Auch die Betrachtung der Akteure und Akteurskonstellationen im jeweiligen Kontext ist von Interesse, um möglichst frühzeitig mögliche Konkurrenz- oder Synergiepotenziale zu erkennen, welche potenziell den Erfolg des Vorhabens beeinflussen können (vgl. dazu auch die Erläuterungen im Abschnitt zur Systemperspektive).

Ein **Abgleich der Analyseergebnisse** der **(a) organisationalen** und **(b) systemischen Rahmenbedingungen** mit den für die erfolgreiche Umsetzung eines Vorhabens **(c) benötigten Ressourcen und Prozessen** in der bzw. den für das Vorhaben verantwortlichen Organisation(en) ermöglicht schließlich eine **(d) Analyse und Bewertung der Machbarkeit des Vorhabens** sowie **(e) der möglichen Risiken**.

In der Zusammenschau der Analyseergebnisse kann abschließend **(f) eine Relevanzbewertung** des geplanten Vorhabens erfolgen. Dies bezieht sich zum einen auf die *organisationale Relevanz* des Vorhabens, welche gegeben ist sofern die Rentabilität und der Mehrwert für die involvierten Akteure bzw. die Trägerorganisation und ihre Partner gesichert erscheinen. Zum anderen bezieht sich dies auf eine *Bewertung der systemischen Relevanz*. Diese ist gegeben, sofern die vom Vorhaben verfolgten Zielsetzungen und Maßnahmen realistisch (bezüglich ihrer Erreichbarkeit bzw. Durchführbarkeit) erscheinen und im Einklang mit den Bedürfnissen und Interessen der Zielgruppe und weiterer Akteure (Mikroebene), von Gruppen und/oder Organisationen in der Zielregion (Mesoebene), als auch des gesamtgesellschaftlichen, wirtschaftlichen, politischen, kulturellen und/oder ökologischen Zielsetzungen des Zielkontextes (Makroebene) stehen (Silvestrini, 2011, S. 54ff.)

(2) Ziel- und Wirkungsorientierung

Die Analyse der von einem Vorhaben angestrebten Ziele, Ergebnisse und der daraus abgeleiteten Aktivitäten stellt die Grundlage für die *Bewertung der logischen Konsistenz des Vorhabens* dar und ermöglicht es, *Kriterien zur Überprüfung der Zielerreichung zu entwickeln*.

Dafür gilt es zunächst **(a) die angestrebten Wirkungen, Ziele und Ergebnisse eines Vorhabens** zu klären und zu analysieren (Sichtbarmachung der Zielinhalte und Entwicklung einer sog. Zielhierarchie). Unter den *angestrebten Wirkungen* sind Veränderungen zu verstehen, welche über den Projektkontext hinausgehen. Diese können an gesellschaftlichen, ökologischen, politischen, wirtschaftlichen Zielen oder der strategischen Ausrichtung der Trägerorganisation⁵ orientiert sein. Dagegen beziehen sich die *Ziele* eines Vorhabens auf spezifische Zielgruppen, Sektoren oder Regionen, d.h. es gilt explizit zu

⁵ Hier verstanden als die Organisation(en), welche am direktesten in die Umsetzung eines Vorhabens involviert ist bzw. sind.

machen, an welcher Stelle bzw. wo bestimmte Gruppen von den Programmergebnissen profitieren sollen. Diese *Ergebnisse* umfassen die im Rahmen des Vorhabens, mittels zweckmäßiger *Aktivitäten*, zu erschaffenden Produkte oder zu erbringenden Leistungen.

Neben der Klärung der jeweiligen Inhalte müssen auch **(b) die logischen Zusammenhänge zwischen den einzelnen Ebenen der Zielhierarchie** transparent gemacht werden. Silvestrini spricht hier von *potenziellen Wirkmechanismen bzw. programmabhängigen Beiträgen*⁶. Diese sind

- auf der Maßnahmen- bzw. Aktivitätsebene „die materiellen oder immateriellen (z.B. strukturellen, informationellen oder ideellen) Voraussetzungen zur Erreichung der Programmergebnisse“ (Silvestrini, 2011, S. 78),
- auf der Ergebnisebene „die intendierten individuellen oder kollektiven Wirkungen bei den Zielgruppen durch die erzeugten Produkte und erbrachten Leistungen (...), (welche) sich auf ihr Verhalten, ihre Kompetenzen und/oder den ihnen zur Verfügung stehenden Ressourcen und Strukturen beziehen“ (ebd.), und
- auf der Oberzielebene bzw. der Ebene der angestrebten Wirkungen „die intendierten gesellschaftlichen, wirtschaftlichen, politischen, ökologischen oder technischen (etc.) Wirkungen verstanden werden, die durch die (...) Veränderungen bei den Zielgruppen hervorgerufen wurden“ (Silvestrini, 2011, S. 79).

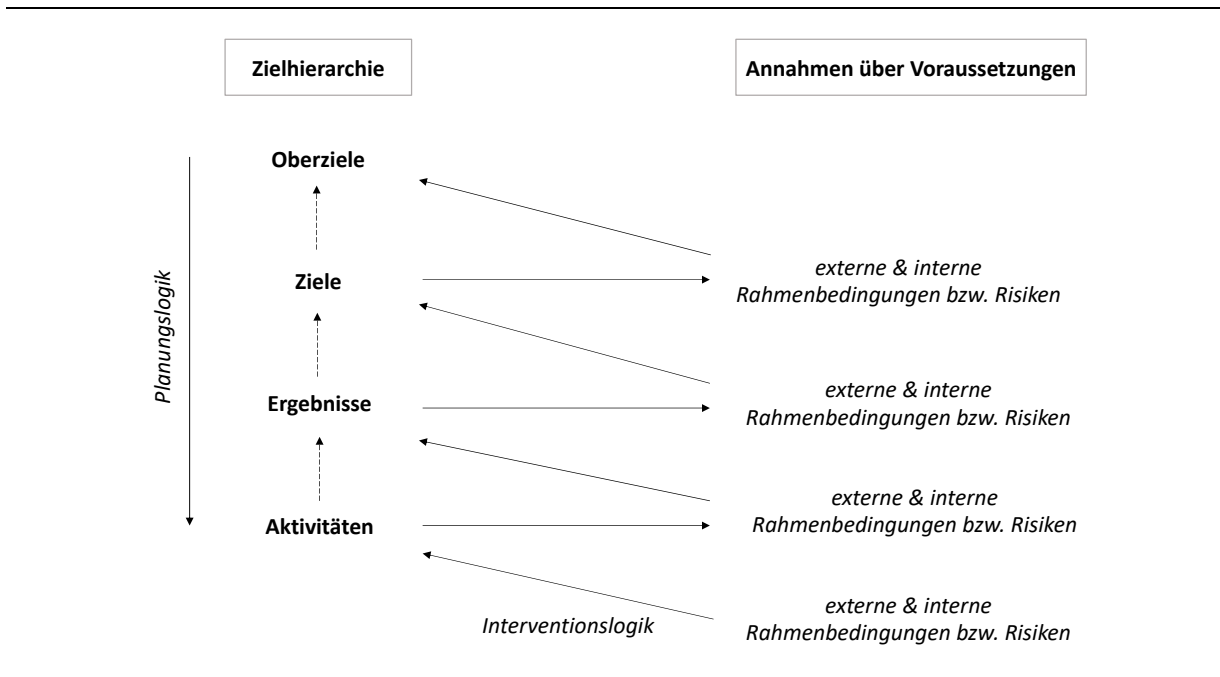
Genauso müssen **(c) die Gelingensbedingungen** geklärt und transparent gemacht werden. Dies beinhaltet eine Prüfung, ob die seitens der Planenden und/oder Durchführungsverantwortlichen *vorliegenden Annahmen über die externen und internen Rahmenbedingungen des Vorhabens*, welche entscheidend für das Gelingen des Vorhabens bzw. den Erfolg der geplanten Aktivitäten, Ergebnisse, Ziele und Wirkungen sind, zuverlässig erscheinen (Reliabilität). Denn dies sind gleichzeitig entscheidende Informationen, um mögliche Risiken in der Vorhabensplanung bzw. für den Erfolg des Vorhabens zu identifizieren (vgl. Abbildung 1 als schematischer Überblick). Dabei gilt es zum einen die *Datenbasis* (z.B. Problemanalysen, Analyse der Ausgangsbedingungen) und die *Qualität der Daten/Informationen*⁷ in den Blick zu nehmen, auf Basis dessen die Inhalte und angestrebten Zielsetzungen des Vorhabens formuliert wurden. Zum anderen gilt es zu überprüfen, ob die vorherrschenden Problemwahrnehmungen und Zielvorstellungen, aber auch Normen und

⁶ Damit nimmt er eine Abgrenzung zu der gebräuchlichen Formulierung sog. Kausalzusammenhänge vor, welche i.d.R. durch Wenn-dann-Formulierungen zum Ausdruck gebracht werden. Da ein Vorhaben jedoch – wie bereits dargestellt – in einem komplexen systemischen und organisationalen Kontext mit einer Vielzahl an Einflüssen (unterschiedlichen Ursprungs) und Wechselwirkungen eingebettet ist, erscheint es methodisch problematisch allgemeingültige Kausalzusammenhänge zu formulieren. Insbesondere die erzeugten Wirkungen lassen sich i.d.R. kaum „monokausal“ auf ein Vorhaben zurückführen bzw. empirisch nachweisen lassen (vgl. Silvestrini, 2011, S.78).

⁷ Klassische Kriterien zur Beurteilung der Datenqualität sind Objektivität, Reliabilität, Validität und Aktualität der Daten.

Wertvorstellungen im Zielkontext (bzw. unter den verschiedenen Akteuren und Interessengruppen) im Einklang mit den zugrundeliegenden Annahmen des Vorhabens bzw. seiner Zielsetzungen stehen (Silvestrini, 2011, S. 85).

Abbildung 1: Planungs- und Interventionslogik in der Zielhierarchie



Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung Silvestrini, 2011, S. 68

Weiterhin ist **(d) eine Wirkungsanalyse** essenzieller Gegenstand im Planungsprozess, welche ganz allgemein formuliert die Wirkungszusammenhänge zwischen Vorhaben und Umwelt betrachtet. Dies beinhaltet die vom Vorhaben (potenziell) ausgehenden intendierten und nicht intendierten Wirkungen sowie potenzielle Einflüsse des Projektkontextes auf die Maßnahme selbst (siehe dazu den Abschnitt zur Systemorientierung in diesem Kapitel). Auch wenn die Wirkungen im Vorfeld der Umsetzung lediglich *abgeschätzt* werden können, ist eine solche Analyse dennoch sinnvoll, um die wirkungsbeeinflussenden Faktoren bzw. Determinanten in dem Wirkungsgefüge aus Programm, Organisation und Umwelt (vgl. Kap. 3.2.1) zu analysieren. Dies ermöglicht die Identifizierung möglicher *Risikofaktoren*, aber auch die Identifizierung von *Schlüsselfaktoren*, welche einen wesentlichen Einfluss auf die Erzeugung der intendierten Wirkungen haben (Silvestrini, 2011, S. 112).

Eine Wirkungsanalyse erfordert zunächst eine Klärung, *was* unter den Wirkungen eines Vorhabens verstanden wird und *wodurch* sich diese Wirkungen im Einzelnen auszeichnen (sog. Charakteristika bzw. **Attribute von Wirkungen**): Wie bereits im vorigen Abschnitt formuliert können grundsätzlich *intendierte und nicht-intendierte Wirkungen* unterschieden werden. Erstere sind als erwartetes Ergebnis eines Vorhabens bzw. von im Rahmen eines Vorhabens planvoll umgesetzter Beiträge zu

verstehen. Bei nicht-intendierten Wirkungen handelt es sich dagegen um nicht-planbare Wirkungen, welche entweder im Einklang mit den Zielen eines Vorhabens stehen können oder diesen zuwiderlaufen (*Zielkonformität*). Weiterhin stellt die *Bewertung von Wirkungen durch die jeweiligen Akteure* (im Vorhaben, in der Zielgruppe aber auch weitere betroffene Gruppen) ein weiteres Wirkungsattribut dar (Silvestrini, 2011, S. 89f.). Unter Berücksichtigung organisationstheoretischer Überlegungen zur Dynamik von Organisation und Umwelt, ist außerdem die Unterscheidung zwischen internen, d.h. die durch die Umsetzung des Vorhabens *innerhalb einer Organisation erzeugten Wirkungen* (Silvestrini spricht hier von „Programmen als Ressourcentransformatoren“ (Silvestrini, 2011, S. 98) und (*organisations*)*externen Wirkungsfeldern*, d.h. die Wirkungen auf die Zielgruppen aber auch zielgruppenübergreifenden Wirkungen wichtig.

Unter Bezugnahme auf die sog. Lebensverlaufsperspektive (vgl. Kap. 3.2.1) werden außerdem die **zeitliche Differenzierung von Wirkungen**, wie auch die **Mehrdimensionalität von Wirkungen**, d.h. insbesondere über die primären Wirkungsfelder hinaus als Kriterien für die Wirkungsanalyse abgeleitet (Silvestrini, 2011, S. 91ff.).

Bei der Betrachtung der zeitlichen Abfolge von Maßnahmen geht es darum, die jeweils zu erzeugenden Wirkungen sowie die potenzielle Abhängigkeit nachfolgender Programmelemente von diesen Wirkungen zu berücksichtigen. Die Wirkungen früherer Maßnahmen können nachfolgende entweder bedingen, beeinträchtigen oder auch begünstigen. Entsprechend gilt es solche Faktoren zu identifizieren, welche entscheidend für das *Eintreten von Wirkungen, deren Dauer und Intensität* sowie die *Nachhaltigkeit von Wirkungen* sind und entsprechend die Umsetzungseffizienz eines Vorhabens garantieren können. Die Nachhaltigkeit von Wirkungen bezeichnet die Erzeugung weiterer, nachgelagerter Wirkungen innerhalb der Zielgruppen oder darüber hinaus (Silvestrini, 2011, S. 96). Diese kann auf unterschiedlichen Wegen erzeugt werden. Silvestrini benennt hier die Nachhaltigkeit von Wirkungen durch *Diffusion*, d.h. der Verbreitung von Wirkungen auf weitere Akteure entweder in der Zielgruppe oder über diese hinaus (sog. Spillover-Effekt), durch *Kumulation* (z.B. durch die Anhäufung von Ressourcen und Kapazitäten) oder durch die Erzeugung von *Impulsen für weitere Entwicklungsprozesse* (Innovation).

Für die Betrachtung der Mehrdimensionalität von Wirkungen bzw. für eine **Analyse der Wirkungsfelder** ist wiederum neben der zeitlichen Dimension die Bezugnahme auf organisationstheoretische Analysekatoren hilfreich (vgl. Kap. 3.2.1). Zielsetzung ist es, die

Auswirkungen des Vorhabens auf verschiedenen Ebenen zu beurteilen bzw. abzuschätzen⁸: Demnach können zum einen interne, d.h. die durch die Umsetzung des Vorhabens erzeugten *organisationsbezogenen Wirkungen*, beispielsweise auf die Ziele der an dem Vorhaben beteiligten Organisationen, Mitglieder, ihre formale Struktur und die ihnen zur Verfügung stehenden Ressourcen unterschieden werden. Zum anderen zählen dazu ebenso *prozessbezogene Wirkungen*, d.h. mögliche Rückwirkungen auf das Vorhaben selbst z.B. Auswirkungen auf den Ressourcenbedarf, die Prozessstruktur und die Relevanz des Vorhabens (*interne Wirkungsfelder*). Daneben muss eine Wirkungsanalyse eine Einschätzung über die möglichen Wirkungen in *externen Wirkungsfeldern* (*umwelt- und systembezogene Wirkungen*) vornehmen, d.h. Wirkungen, welche über das Vorhaben und die jeweils beteiligten Organisationen und Akteure hinausgehen. Dies beinhaltet eine Analyse der möglichen Wirkungen auf die direkten Zielgruppen sowie nachgelagerte Wirkungen (Wirkungsdiffusion) auf weitere Gruppen, welche nicht zur unmittelbaren Zielgruppe gehören (Individualebene bzw. Mikroebene). Weiterhin ist nach den Wirkungen auf bzw. in den gesellschaftlichen (Teil-)Bereichen zu fragen, in denen das Vorhaben angesiedelt ist bzw. welche potenziell von dem Vorhaben beeinflusst werden (Meso- und Makroebene).

Bei einer Wirkungsanalyse müssen also vor allem *Fragen zur Qualität bzw. den Charakteristika von Wirkungen beantwortet werden*, um davon ausgehend **(e) mögliche Wirkungsrisiken** zu identifizieren. Dabei handelt es sich sowohl um solche Faktoren, welche das Eintreten von Wirkungen potenziell verhindern als auch um Wirkungen selbst, welche jedoch nicht-intendiert sind und potenziell Einschränkungen oder Gefahren für das Vorhaben, die betroffenen Akteure, Organisationen und/oder systemischen Kontext insgesamt bergen.

(3) Systemorientierung

Wie bereits im vorangegangenen Abschnitt angedeutet, umfasst die Betrachtung der Wirkungszusammenhänge zwischen Programm und Umwelt auch die potenziellen Einflüsse des Kontextes auf das Vorhaben selbst. Entsprechend hat eine systemorientierte Wirkungsanalyse im Rahmen einer Ex-ante Evaluation zum Ziel, mögliche *Einflussfaktoren des Kontextes* auf das geplante Vorhaben zu identifizieren. Dafür ist zunächst **(a) eine Analyse der systemischen Rahmenbedingungen und der zugrundeliegenden Entstehungsbedingungen** notwendig. Auf der Akteurs- und Organisationsebene (Mikro- und Mesoebene) kann dies eine Analyse der jeweiligen *Problemwahrnehmungen und Zielvorstellungen in Bezug auf das Vorhaben bzw. den Gegenstand des*

⁸ Silvestrini weist richtigerweise darauf hin, dass eine solche Bewertung von Wirkungen und systemischen Einflüssen im Rahmen einer Ex-ante Evaluation i.d.R. ohne empirische Daten erfolgen muss (abgesehen von evtl. vorliegenden empirischen Daten über die Wirkungen vergleichbarer strukturierter und ausgerichteter Maßnahmen) (vgl. Silvestrini 2011:105)

Vorhabens umfassen. Eine Analyse auf der Systemebene (Makroebene) bezieht sich - je nach Fokus des Vorhabens – auf die *vorherrschenden Praktiken, Normen und Wertvorstellungen* in dem jeweiligen Kontext bzw. Teilbereich, also z.B. auf die jeweiligen politischen, gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und kulturellen Rahmenbedingungen.

Davon ausgehend gilt es, **(b)** den potenziellen **Einfluss dieser Rahmenbedingungen auf das Vorhaben über den gesamten Verlauf**, d.h. in zeitlicher Perspektive zu spezifizieren. Entsprechend kann hier der bisherigen Logik von Silvestrini folgend zwischen *systemischen Einflussfaktoren auf die Organisations- und Prozessstruktur* und *Einflussfaktoren auf die intendierten Ziele und Wirkungen* eines Vorhabens unterschieden werden. Damit stellt die systemorientierte Analyseperspektive der Ex-ante Evaluation eine „Querschnittsperspektive“ zu den bislang genannten Perspektiven dar.

Davon ausgehend können **(c)** mögliche **systembedingte Risiken** identifiziert werden, welche schließlich **(d)** in die Bewertung über die **potenzielle Nachhaltigkeit der intendierten Wirkungen** (und der Art und Weise, wie diese Nachhaltigkeit erzeugt wird, d.h. mittels Diffusion, Kumulation oder Innovation) einfließen. Entsprechend der bisherigen Logik kann Nachhaltigkeit in einer systemisch orientierten Betrachtung dabei wie folgt definiert werden:

- *Nachhaltigkeit organisationsbezogener Wirkungen*, wenn diese „zum Bestand einer Organisation beitragen und sie somit in die Lage versetzen, zukünftig weitere Wirkungen zu erzeugen, sei es durch Veränderungen innerhalb der Organisationsstruktur (Effizienzsteigerung, Prozessoptimierung) oder durch den Zuwachs von Ressourcen.“ (Silvestrini, 2011, S. 136)
- *Nachhaltigkeit prozessbezogener Wirkungen*, wenn „ein Prozess, wann immer er (wieder) in Gang gesetzt wird, besser an seine Rahmenbedingungen angepasst werden kann.“ (Silvestrini, 2011, S. 139)
- *Nachhaltigkeit systembezogener Wirkungen*: Diese ist auf Akteursebene (Mikroebene) sichergestellt, wenn die Zielgruppe ihre Problemlösungskapazität ausreichend steigern konnte, um sich an verändernde Umweltbedingungen anzupassen, d.h. wenn sie über die notwendigen Gestaltungskapazitäten verfügen (Silvestrini, 2011, S. 140).

Die nachfolgende Abbildung fasst die bis hierher ausgeführten Untersuchungsdimensionen und -elemente noch einmal zusammen.

Ausgehend von den hier umrissenen Analysedimensionen lassen sich die Aufgaben und Ziele einer Ex-ante Evaluation mit Rekurs auf die von Kromrey vorgeschlagenen Idealtypen von Evaluationen dem *entwicklungsparadigmatischen Idealtypus* zuordnen (vgl. Kap. 3.1). Die aus einer solchen Analyse

resultierenden Erkenntnisse können frühzeitig für die weitere Planung und Ausgestaltung des Vorhabens berücksichtigt werden und in Handlungsempfehlungen münden, wie entsprechende systemische Einflussfaktoren optimal im Sinne des Vorhabens genutzt und drohenden Risiken begegnet werden kann.

Abbildung 2: Untersuchungsdimensionen und -elemente einer Ex-ante Evaluation

Organisations- und Prozessorientierung a) Analyse der org. Rahmenbedingungen, Ressourcen & Prozesse b) Analyse der systemischen Rahmenbedingungen c) Soll-Ist Vergleich d) Machbarkeitsbewertung e) Risikoanalyse f) Relevanzbewertung des Vorhabens	Ziel- und Wirkungsorientierung a) Klärung angestrebter Ergebnisse, Ziele und Wirkungen b) Klärung programmabhängiger Beiträge c) Klärung der Gelingensbedingungen & Reliabilität der zugrundeliegenden Annahmen d) Analyse potenzieller Wirkungen • Wirkungsattribute • Zeitliche Differenzierung • Wirkungsfelder e) Analyse möglicher Wirkungsrisiken
Systemorientierung a) Analyse syst. Rahmenbedingungen & Ursachen b) Identifizierung potenzieller syst. Einflussfaktoren • auf Organisationen und Prozesse • auf Ziele und Wirkungen c) Analyse möglicher systembedingter Risiken d) Bewertung der potenziellen Nachhaltigkeit von Wirkungen	

Quelle: eigene Darstellung angelehnt an Ausführungen in Silvestrini (2011)

Von diesen Untersuchungsdimensionen und -elementen ausgehend stellt sich die Frage, wie diese methodisch in geeigneter Weise umgesetzt werden können (siehe dazu das nachfolgende Kap. 3.2.2.2) und dabei gleichzeitig auch den organisatorischen Anforderungen an eine Ex-ante Evaluation genügen können (vgl. Kap. 3.2.3).

3.2.2.2. Untersuchungsmethoden

Mit Blick auf die hier dargestellten Analysedimensionen und das von Silvestrini vorgeschlagene Bewertungsraster bemerkt dieser selbst, dass lineare Checklisten und eine sequenzielle „Abarbeitung“ der Bewertungskriterien wenig praktikabel sind. Vielmehr sei es für eine Ex-ante Evaluation erforderlich, die jeweiligen Analyseperspektiven ganzheitlich zu betrachten, um auch etwaige Interdependenzen der jeweiligen Aspekte in den Blick zu nehmen. Daraus folgt ein „stetiger Wechsel

der Betrachtungsweise und damit das Springen zwischen den einzelnen Dimensionen“ (Silvestrini, 2011, S. 162).

Entsprechend leitet er *drei Kernaufgaben* aus den Analyseperspektiven ab: (1) **die Entwicklung eines Zielsystems** und (2) **die Abschätzung der Wirkungen** sowie (3) **die Entwicklung eines Monitoring- und Evaluationskonzepts**, welches im Rahmen des Programms umgesetzt werden soll, um die Ziel- und Wirkungserreichung zu überprüfen. Nachfolgend werde diese hinsichtlich ihrer Funktion und der zugrundeliegenden Methodik überblicksartig dargestellt.

1) Entwicklung eines Zielsystems

Die Analyse der von einem Vorhaben angestrebten Ziele, Ergebnisse und der daraus abgeleiteten Aktivitäten stellt die Grundlage für die *Bewertung der logischen Konsistenz des Vorhabens dar* und ermöglicht es, *Kriterien zur Überprüfung der Zielerreichung zu entwickeln*. Ein in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit häufig verwendetes methodisches Instrument, für die Entwicklung eines Zielsystems ist beispielsweise der *Logical Framework Approach (Logframe)* welcher ursprünglich in den 1960er Jahren von USAID als Instrument für die Programmplanung wie auch zu Monitoring- und Evaluationszwecken⁹ im Programmverlauf bzw. nach dessen Abschluss entwickelt wurde und seitdem durch verschiedene Organisationen weiterentwickelt bzw. angepasst wurde (vgl. Silvestrini 2011:58).

Kennzeichnend für diesen Ansatz ist, dass die Frage nach den angestrebten Veränderungen in einem bestimmten Wirkungsfeld bzw. einem gesellschaftlichen Teilbereich (sog. Oberziele) am Anfang der Planungsüberlegungen steht. Davon ausgehend werden die Programmziele sowie die zu erbringenden Leistungen, Produkte o.ä. (Ergebnisse) und dafür notwendigen Aktivitäten¹⁰ (als programmabhängige Beiträge) definiert, von denen angenommen wird, dass sie einen relevanten Beitrag für die angestrebten Veränderungen leisten. Damit steht die *Reihenfolge der Planungslogik entgegengesetzt zum späteren Ablauf*, d.h. der Interventionslogik (vgl. Abbildung 1). Zielsetzung des Logframe-Ansatzes ist es also, die logischen Zusammenhänge zwischen den analytischen Zielebenen herzustellen bzw. sicherzustellen, indem die Vorannahmen über die internen und externen Rahmenbedingungen bzw. möglichen Risiken explizit gemacht werden. Damit werden zumindest ansatzweise auch Untersuchungselemente der Organisations-, Prozess- und Systemperspektive berücksichtigt. Ein häufig genannter Kritikpunkt am Logframe-Ansatz ist jedoch, dass durch dieses Instrument die internen und externen Rahmenbedingungen als eine statische Größe behandelt bzw. wahrgenommen

⁹ Entsprechend enthält die Logframe-Planungsmatrix üblicherweise eine Spalte zur Benennung der Indikatoren sowie eine Spalte zur Benennung der notwendigen Maßnahmen zu deren Überprüfung auf der jeweiligen Zielebene. Die Logframe-Matrix kann somit auch als Grundlage für die Entwicklung eines Monitoring- und Evaluationskonzepts dienen.

¹⁰ Je nach Organisation bzw. Anwender des Logframe-Ansatzes können sich die Anzahl und die Bezeichnung der einzelnen analytischen Ebenen unterscheiden.

werden. Dies birgt die Gefahr, dass die zeitliche Dynamik von Rahmenbedingungen sowie deren veränderte Wirkungen auf das Vorhaben vernachlässigt werden. Offen bleibt beispielsweise, ob die organisationsinternen und externen Rahmenbedingungen – wie zum Zeitpunkt der Programmplanung beobachtet – in der Weise weiter bestehen bleiben bzw. ob sich diese weiterentwickeln, wie vermutet. Dies führt zu erheblichen Unsicherheiten bei dem Versuch eine Einschätzung darüber zu treffen, ob sich die Wirkungen wie intendiert entfalten könnten. Daraus folgende Implikationen für methodische Ansätze werden nachfolgend erläutert. Alternative Ansätze zur Formulierung oder Visualisierung eines Zielsystems wie beispielsweise der *Theory of Change-Ansatz*, versuchen der Komplexität von Wirkungsgefügen Rechnung zu tragen, indem der Fokus der Analyse explizit auf die Rahmenbedingungen und die zeitliche Dynamik zwischen Rahmenbedingungen und dem Zielsystem gelegt wird. Dies birgt wiederum die Gefahr, dass sich damit der Aufwand für den Analyseprozess beträchtlich erhöht.

(2) Wirkungsabschätzung

Eine Wirkungsabschätzung (impact assessment) im Rahmen einer Ex-ante Evaluation steht vor der Herausforderung, eine Abschätzung über den zukünftigen Erfolg eines Vorhabens zu treffen obwohl entsprechende empirische Informationen – anders als im Rahmen von Ex post Evaluationen oder Wirkungsevaluationen – bislang fehlen. Stattdessen sind geeignete Methoden notwendig, mit Hilfe derer eine Prognose über die zukünftigen Entwicklungen auf Basis mehr oder minder begründeter Einschätzungen erfolgen kann (vgl. Silvestrini 2011:166). In Anlehnung an die im vorigen Absatz genannten Kritikpunkte an „statischen“ Ansätzen schlägt Silvestrini (2011) das Verfahren der *sequenziellen Szenariofeldanalyse* vor, welche am Verfahren der Szenariotechnik bzw. der Entwicklung von Zukunftsszenarien orientiert ist.

Bei einer Szenarioanalyse handelt es sich um ein Verfahren, welches sich in mehrere Phasen gliedert:

- eine *Vorbereitungsphase*, bei der zunächst der Untersuchungsgegenstand bestimmt wird, d.h. die Zielsetzungen und der Gestaltungsbereich werden definiert;
- die *Analyse des Szenariofeldes* mittels der Identifizierung von Einflussfaktoren, welche die zukünftige Entwicklung des Gestaltungsbereichs beeinflussen und insbesondere die Identifizierung solcher Faktoren, welche aufgrund ihrer Vernetzung und ihres Einflusses von besonderer Relevanz sind (sog. Schlüsselfaktoren);
- die *Erarbeitung von Zukunftsprojektionen*, d.h. der alternativen Entwicklungsmöglichkeiten dieser Schlüsselfaktoren; sowie daraus abgeleitet

- die *Bildung von Szenarien*, d.h. beispielsweise die Zustandsbeschreibung des Gestaltungsbereichs, sofern eine positive Entwicklung der relevanten Einflussfaktoren angenommen wird (sog. Optimalszenario; entsprechend auch Negativ-Szenario etc.); sowie
- der Transfer, d.h. die *Analyse der jeweiligen Auswirkungen* auf den Gestaltungsbereich sowie die Ableitung von Informationen bzw. Empfehlungen für strategische Entscheidungen hinsichtlich der zur Verfügung stehenden Alternativen (vgl. Gausemeier, Plass & Wenzelmann 2009:63 nach Silvestrini 2011:186).

Durch die Eingrenzung der Bandbreite möglicher Entwicklungen auf die „prinzipiell denkbaren Entwicklungsverläufe“ können Szenarien somit dabei unterstützen, Entscheidungen über mögliche Maßnahmen bzw. Strategiealternativen zu treffen. Es gilt jedoch festzuhalten, dass es sich dabei um ein komplexitätsreduzierendes Verfahren handelt, da nur bestimmte Ausschnitte der Wirklichkeit betrachtet werden. Diese werden auf Basis bewusster Selektionsentscheidungen ausgewählt, und unter Zuhilfenahme von Annahmen entwickelt (vgl. Silvestrini 2011:176).

Unter Berücksichtigung der zeitlichen Abhängigkeit der Programmentwicklung schlägt Silvestrini außerdem die Durchführung mehrerer aufeinander aufbauender Szenario-Analysen für vier Zeitpunkte vor¹¹:

- eine *Analyse der Ausgangssituation*, d.h. die Situation zu Beginn / zum Zeitpunkt des Planungsprozesses bzw. der Ex-ante Evaluation;
- eine *Konzeptanalyse*, d.h. eine Analyse von ein oder mehreren möglichen Projekt-/Programmkonzepten am Ende des Planungsprozesses bzw. vor Durchführungsbeginn;
- eine *Analyse der Umsetzungsszenarien* in einem fortgeschrittenen Stadium des Vorhabens bzw. tendenziell gegen Ende der Umsetzung; sowie
- eine *Analyse der Wirkungsszenarien*, welches sich auf den Zeitraum ca. 3-5 Jahre nach Projekt-/Programmende bezieht

Dies wird damit begründet, dass die jeweiligen Szenarien jeweils immer nur eine Zustandsbeschreibung des Wirkungsgefüges und der jeweils relevanten Einflussfaktoren zu einem bestimmten Zeitpunkt darstellen. Wie bereits erläutert, können die Einflussfaktoren jedoch über den Zeitverlauf variieren, d.h. bleiben nicht gleichermaßen relevant. Für die Analyse des sog. Szenariofeldes schlägt Silvestrini vor, die relevanten Einflussfaktoren anhand der erörterten Untersuchungselemente zu identifizieren (vgl. Kap. 3.2.2.1 bzw. Abbildung 2). Die Ermittlung der Schlüsselfaktoren, d.h. derjenigen Faktoren, welche maßgeblich für den Programmverlauf und die Erzeugung von Wirkungen

¹¹ Entsprechend ergeben sich für dieses Verfahren in der Summe pro Programmkonzept die Entwicklung von insgesamt sechs Folgeszenarien. Diese setzen sich zusammen aus zwei Umsetzungsszenarien (Optimal- vs. Worst-Case-Szenario) und wiederum vier Wirkungsszenarien (mit jeweils optimalem und ungünstigen Wirkungsverlauf pro Umsetzungsszenario).

sind, kann über die Bewertung der Einflussstärke im entsprechenden zeitlichen Wirkungsgefüge erfolgen. Dies geschieht bestenfalls unter Einbezug von Expert/innen mit unterschiedlichen Fachkompetenzen und Erfahrungen im jeweiligen Gegenstands- bzw. Themenbereich im Rahmen eines Peer-Review-Verfahrens (Silvestrini, 2011, S. 187).

Die auf Basis eines solchen methodisch strukturierten Verfahrens gewonnen Erkenntnisse über die jeweiligen Wirkungszusammenhänge und die zu den verschiedenen Zeitpunkten wirksamen Schlüsselfaktoren können schließlich für die Bewertung bzw. die Auswahl eines Programmkonzepts genutzt werden. Dies erfolgt über die

- (1) *Synthese bzw. Integration der zu den einzelnen Zeitpunkten identifizierten Wirkungsgefüge*, anhand dessen die Wirkungszusammenhänge über den Zeitverlauf ersichtlich werden und damit eine Art Längsschnitt der einzelnen Szenario-Analysen darstellen.
- (2) *Die Untersuchung der Szenario-Sequenzen, um die potenzielle Entwicklungshistorie nachzuvollziehen*. Dies ermöglicht im Falle mehrerer Programmkonzepte auch den Vergleich mehrerer Konzeptalternativen auf Basis einer gemeinsamen Bewertungsgrundlage.
- (3) *Die Durchführung einer Risikoanalyse* anhand der in den jeweiligen Szenarien identifizierten Schlüsselfaktoren, um damit potenzielle „Schlüsselrisiken“ zu erkennen, welche den Umsetzungserfolg gefährden können. Die Risiken müssen dabei entsprechend ihrer Eintrittswahrscheinlichkeit und dem Ausmaß ihres Einflusses eingeschätzt werden. (Silvestrini, 2011, S. 194)

Als Hilfsmittel kann hier eine *Risikomatrix* dienen (vgl. **Fehler! Ungültiger Eigenverweis auf Textmarke.**), welche die Risikoquellen als auch die Risikofelder entsprechend der Untersuchungsebenen nach Organisation, Prozess, Wirkung und System differenziert (Silvestrini, 2011, S. 195). In Abwägung der jeweiligen Relevanz bzw. des zu erwartenden Nutzens für alle beteiligten Akteure kann schließlich eine Bewertung des / der Programmkonzept(e) getroffen (entsprechend der in Kap. 3.2.2.1 beschriebenen Untersuchungsdimension der Ziel- und Wirkungsorientierung) und weitergehende Empfehlungen formuliert werden.

Silvestrini merkt mit Blick auf den vorgeschlagenen Ansatz an, dass es sich trotz des hohen Formalisierungsgrades des Vorgehens nichtsdestotrotz um Experteneinschätzungen handelt, „die im Zweifelsfall in hohem Maße subjektiv sind“ (Silvestrini, 2011, S. 187). Ob ein solcher Ansatz daher in diesem Umfang, Detail und Formalisierungsgrad entsprechend praktikabel ist bzw. einen Mehrwert birgt, muss unter Berücksichtigung der konkreten Bedingungen, unter denen eine Ex-ante Evaluation

durchgeführt wird, entschieden werden (siehe dazu auch die weiteren Ausführungen zum Evaluationsdesign und relevanten Einflussgrößen in Kap. 3.2.3)¹².

Abbildung 3: Risikofaktoren und mögliche Auswirkungen

Risiko für die...	Umsetzungsorganisation	Prozessgestaltung/ -umsetzung	Wirkungserzeugung	Systemischen Rahmenbedingungen
	<i>Gefährdung des Fortbestandes der Organisation</i>	<i>Gefährdung des Prozessablaufs/ der Programmumsetzung</i>	<i>Gefährdung der Zielerreichung/ Erzeugung von unerwünschten Wirkungen</i>	<i>Gefährdung der Rahmenbedingungen/ Erzeugung ungeeigneter Rahmenbedingungen</i>
Risikoursprung				
Organisationsbedingt	Instabilität der Organisation	Mangelnde Ressourcen, Kompetenzen etc.	Mangelhafte Programm-Konzeption	Erzeugung negativer Nebenwirkungen... - ... für das Zielsystem (Makroebene)
Prozessbedingt	Zu hoher Ressourcen- oder Strukturbedarf	Prozessinstabilität	Mangelhafte Umsetzung bzw. Steuerung	- ... bei den beteiligten Organisationen, Institutionen etc. (Mesoebene)
Wirkungsbedingt	Erzeugung von für die Umsetzungsorganisation nachteiligen Wirkungen	Erzeugung von für die Programmumsetzung negativen Wirkungen	Wirkungsinstabilität	- ... bei den Begünstigten (Mikroebene)
Systembedingt	Negative Entwicklungen ... - ... auf der Systemebene (Makroebene) - ... bei den beteiligten Organisationen, Institutionen etc. (Mesoebene) - ... bei den Begünstigten			Instabilität des Systems

Quelle: Silvestrini, 2011, S.196, Tab.3.4

Nichtsdestotrotz ist als Stärke dieses methodischen Ansatzes hervorzuheben, dass es sich dabei um einen Ansatz handelt, welcher es erlaubt relevante Einflussfaktoren auf das Wirkungsgefüge unter Berücksichtigung der zeitlichen Perspektive zu analysieren. Damit wird ein systematischer und nachvollziehbarer Bewertungs- bzw. Vergleichsmaßstab zur Verfügung gestellt. Wie im Rahmen der Begriffsklärung zur Evaluation dargestellt, ist dies ein wesentliches Qualitätsmerkmal eines an wissenschaftlichen Prinzipien und Methoden orientierten Evaluationsansatzes (vgl. Kap. 3.1).

¹² An dieser Stelle muss auch kritisch angemerkt werden, dass das von Silvestrini verwendete Anwendungsbeispiel für eine sequenzielle Szenarioanalyse auf ein Projekt gestützt ist, für welches der Autor mit der Durchführung einer Ex-post-Evaluation beauftragt war (Silvestrini, 2011, S.198). Das heißt, in der *retrospektiven* Betrachtung lagen also bereits eine Vielzahl an empirisch gesicherten Informationen über die Einfluss- bzw. Schlüsselfaktoren vor. Es ist davon auszugehen, dass dies die Analyse damit verhältnismäßig einfach machte, und zudem die Validität der Ergebnisse wahrscheinlicher ist.

(2) Entwicklung eines Monitoring- und Evaluationskonzepts

Schließlich können auf Basis der Informationen zur Logik des Zielsystems *die entsprechenden Zielindikatoren auf den einzelnen Ebenen des Zielsystems* sowie ein dazugehöriger Datenerhebungs- und Analyseplan entwickelt werden, welche die (spätere) Überprüfung der Zielerreichung ermöglichen. Dies beinhaltet auch die Bestimmung von *Bewertungskriterien* zur Überprüfung der Zielerreichung. Bei der theoretisch und methodisch fundierten Entwicklung von mess- und bewertbaren Indikatoren muss also berücksichtigt werden, dass diese hinreichend spezifisch sind und zudem eine Quantifizierung über die Zielvorgaben enthalten, um die Messbarkeit und Bewertbarkeit sicherzustellen. Weiterhin umfasst dies die Ausarbeitung eines Monitoring- und Evaluationsplans, welche Vorgaben zur Datenerhebung und -analyse und Ergebnisinterpretation macht und die dafür zur Verfügung stehenden, erforderlichen personellen und zeitlichen Ressourcen spezifiziert (Silvestrini, 2011, S. 81ff.). Dieser Aspekt der Ex-ante Evaluation steht nachfolgend jedoch nicht im Fokus dieser Arbeit. Deshalb wird auf eine ausführliche Erläuterung der methodischen Anforderungen verzichtet.

3.2.3. Evaluationsdesign und relevante Einflussgrößen

Ein Evaluationsdesign stellt den „Fahrplan“ für die Durchführung einer Evaluation dar. Entsprechend gilt es, auf Basis des Untersuchungsgegenstands (d.h. dem konkreten Programm) und der definierten Ziele und Aufgaben der Ex-ante Evaluation die organisatorische und methodische Umsetzung zu planen.

Der Ablauf einer Ex-ante Evaluation folgt dabei in weiten Teilen den üblichen Schritten einer Evaluation (vgl. Abbildung 4, linke Seite), an deren Anfang zunächst die **Klärung der Ziele und Aufgaben** (vgl. Kap. 3.2.1) sowie die **Klärung der Evaluationsdurchführenden, der Informant/innen bzw. Befragten sowie Adressat/innen und Nutzer/innen** der Evaluationsergebnisse stehen.

Zu klären ist hier insbesondere, ob die Evaluation Bestandteil des Programms selbst ist, d.h. durch das Personal der beteiligten Organisationen selbst durchgeführt wird (interne Evaluation), oder durch unabhängige Dritte (externe Evaluation) erfolgen soll. Eine Entscheidung muss dabei berücksichtigen, welche Kenntnisse bzw. Expertise erforderlich sind, um zu relevanten Evaluationsergebnissen zu gelangen und ob diese eher bei internem oder externem Personal vorhanden sind, oder ggf. eine Kombination aus interner und externer Expertise¹³ sinnvoll erscheint. Zielgruppe von Ex-ante

¹³ Insbesondere die notwendigen Qualifikationen für die professionelle, an wissenschaftlichen Standards orientierte Durchführung von Evaluationen legen eine – zumindest teilweise – Nutzung externer Evaluationsexpertise nahe. Denn diese ist bei den Programmplanern und -verantwortlichen selbst entweder nicht vorhanden oder übersteigt einfach die Kapazitäten und Ressourcen eines Programmtteams. Zudem kann die Objektivität und Akzeptanz der Evaluationsergebnisse durch die Einbindung externer Evaluator/innen erhöht werden.

Evaluationen sind – entsprechend der Zielsetzung und Aufgaben - in erster Linie die für die Programmplanung und -durchführung Zuständigen. In einem nächsten Schritt werden die Evaluationsfragen entwickelt, welche am spezifischen Informationsbedürfnis der Zielgruppe orientiert sein müssen, aber dennoch alle relevanten Untersuchungsdimensionen (vgl. Kap. 3.2.2) zu berücksichtigen haben, um letztendlich zuverlässige Informationen und Empfehlungen für die Planung und Steuerung des Programms generieren zu können.

Wesentliche Unterschiede für eine Ex-ante Evaluation im Vergleich zu anderen Evaluationen ergeben sich in der Planung eines hypothesengeleiteten Untersuchungsdesigns, da empirische Informationen vor Umsetzungsbeginn des Programms fehlen, anhand derer die Annahmen über dessen zukünftigen Erfolg überprüft werden könnten

Hypothesen müssen daher basierend auf Annahmen formuliert und bestenfalls durch Erfahrungswerte gestützt werden. Entsprechend müssen **Indikatoren**, d.h. die jeweiligen Untersuchungsdimensionen und der angelegte Bewertungsmaßstab auf Basis theoretischer Kenntnisse und ggf. Erkenntnissen aus früheren vergleichbaren Vorhaben entwickelt werden. Dies muss entsprechend für die Bestimmung der **Untersuchungsobjekte** und **Erhebungsverfahren für die Datengewinnung** berücksichtigt werden. Die Erhebung von Primärdaten sowie geeigneten Sekundärdaten kann dabei nur für organisations-, prozess-¹⁴ und zielbezogene Bewertungskriterien erfolgen (z.B. auf Basis von Dokumenten der jeweiligen Organisationen, des Programmkonzepts und Informationen seitens der der Programmplaner und weiterer Personen mit relevanter Expertise). Dagegen können Informationen über die zukünftige Entwicklung und erzeugten Wirkungen des Vorhabens sowie über relevante systemische Einflussfaktoren nur aus Sekundärquellen (z.B. Fachliteratur, (Monitoring- und Evaluations-)Berichte aus vergleichbaren früheren Vorhaben¹⁵) oder von Personen mit relevanter Expertise bezogen werden. Entscheidende Informationen sind beispielsweise Erkenntnisse über zugrundeliegenden Ressourcen und die Prozessgestaltung, die Stärken und Schwächen zurückliegender Programme, welche Maßnahmen oder Vorgehensweisen sich besonders bewährt haben und welche Rahmenbedingungen einen förderlichen oder hinderlichen Einfluss auf die Zielerreichung und Wirkungen hatten (Silvestrini, 2011, S. 150). Diese können aber lediglich eine Orientierungshilfe (z.B. für die Bewertung der Machbarkeit auf Basis der vorliegenden

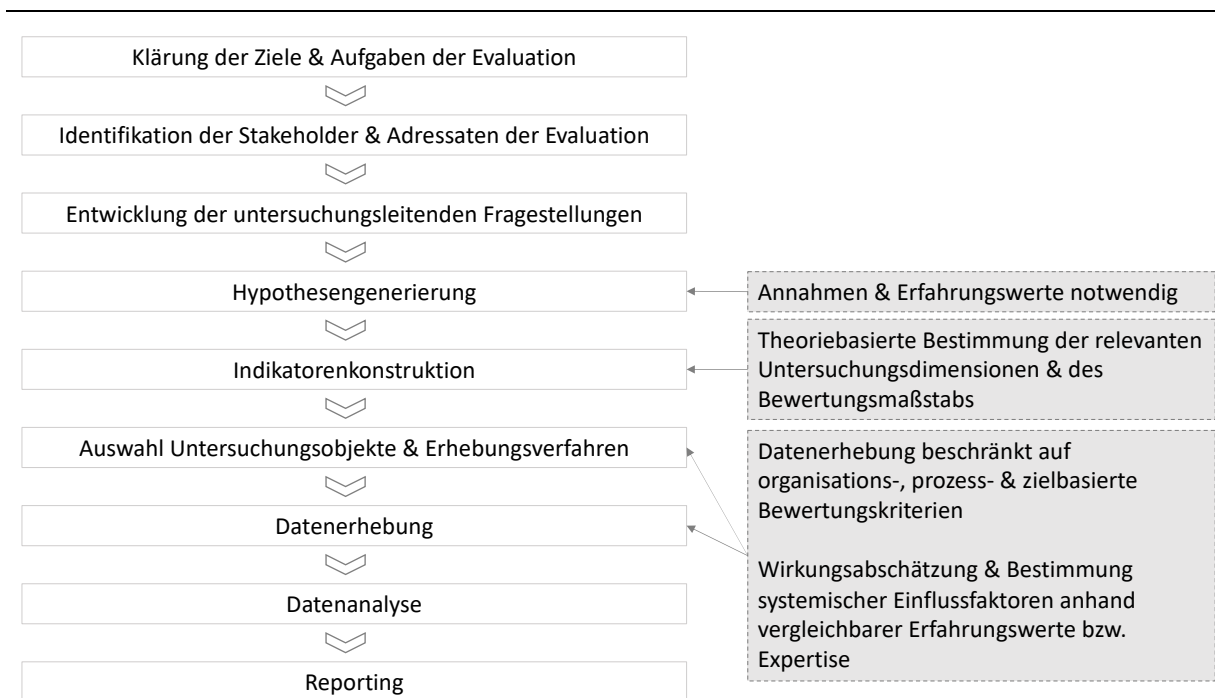
¹⁴ Informationen über die Prozessstruktur eines Programms steht vor Umsetzungsbeginn nur eingeschränkt, z.B. über die existierenden organisationsinternen Prozesse sowie ggf. in Form von Konzepten über die geplante Gestaltung der jeweiligen programmbezogenen Prozesse zur Verfügung.

¹⁵ Die Vergleichbarkeit ist gegeben, wenn frühere Programme die gleichen bzw. vergleichbare Zielsetzungen und organisationale Rahmenbedingungen (Ressourcen, Strukturen, Partner, externe Rahmenbedingungen) aufweisen. Silvestrini fügt jedoch selbst einschränkend hinzu, dass die Verfügbarkeit bzw. Zugänglichkeit zu methodisch hochwertig erhobenen Informationen häufig nicht gegeben ist. Eine weitere Problematik stellen zwischenzeitlich eingetretene Veränderungen in den externen Rahmenbedingungen dar, welche die Vergleichbarkeit früherer Programmsergebnisse einschränken (Silvestrini 2011:151).

Ressourcen und Strukturen und die Bestimmung relevanter Schlüsselfaktoren im Rahmen einer Szenarioanalyse) bieten, stellen aber keine gesicherte, direkt auf den Untersuchungsgegenstand bezogene Datenbasis dar.

Diese Spezifika in der Planung und Durchführung von Ex-ante Evaluationen bilden somit den Ausgangspunkt für die im zweiten Theorieteil analysierten, spezifisch auf die Berufsbildung bezogenen Zielsetzungen, relevanten Untersuchungsdimensionen und Bewertungskriterien. Denn die Bezugnahme auf Erfahrungswerte bzw. relevante Expertise (Erfahrungsorientierung) im Rahmen von Ex-ante Evaluationen ist sinnvoll und notwendig, um den Anspruch an eine hochwertige, d.h. alle relevanten Untersuchungsdimensionen berücksichtigende Analyse zu erfüllen. Wie dargestellt, muss dies unter *Berücksichtigung der begrenzten zeitlichen, personellen und finanziellen Ressourcen eines Evaluationsvorhabens* - und der nur begrenzt verfügbaren empirischen Informationen – erfolgen. Der Einbezug von Erfahrungswerten und theoretischem Wissen kann somit die *Effizienz von Ex-ante Evaluationen erhöhen*, indem diese die Identifizierung relevanter Untersuchungsdimensionen, Bewertungskriterien und -maßstäbe unterstützen.

Abbildung 4: Ablaufschema und Besonderheiten einer Ex-ante Evaluation



Quelle: eigene Darstellung in Orientierung an Silvestrini, 2011, S.148

Die **Datenanalyse und -interpretation** muss insbesondere mit Blick auf die Nutzung der Ergebnisse erfolgen. Da diese ggf. als Grundlage für die Entscheidung bzw. die Auswahl eines spezifischen Programmkonzepts und der weiteren Konzeptanpassung genutzt werden sollen, müssen geeignete

methodische Verfahren gewählt werden, und die Bewertungskriterien bzw. Entscheidungsregeln müssen transparent gemacht werden, um die Schlussfolgerungen auf Basis der genutzten Daten nachvollziehbar zu machen (Silvestrini, 2011, S. 154). Insbesondere gilt es vorab zu klären, *wer an der Analyse und Interpretation der zugrunde gelegten Informationen beteiligt* ist, da dieses maßgeblich die Akzeptanz der Ergebnisse und Empfehlungen beeinflusst. Hier sind insbesondere die jeweiligen Rollen des Evaluationsteams, der Programmverantwortlichen bzw. -durchführenden und weiterer relevanter programmexterner Stakeholder zu klären. Da die Beurteilung im Rahmen einer Ex-ante Evaluation anders als bei begleitenden Prozessevaluationen oder nachgelagerten Ex-post bzw. Wirkungsevaluationen nur zu einem Teil auf empirischen Daten gestützt ist und ansonsten mit begründeten Einschätzungen auskommen muss, erscheint es wenig zielführend, die Auswertung und Beurteilung der Informationen dem Evaluationsteam allein zu überlassen. Somit muss im Evaluationsdesign auch die Beteiligung von Programmakteuren und externen Stakeholdern angemessen berücksichtigt werden.

Die **Berichterstattung (Reporting)** der Evaluationsergebnisse muss schließlich an den Informationsbedürfnissen orientiert erfolgen und konkrete Empfehlungen bzw. Hinweise zur Gestaltung der Programmumsetzung sowie ggf. vorher durchzuführende Konzeptanpassungen liefern, um die Umsetzungseffizienz und Wirksamkeit eines Vorhabens zu optimieren (*Handlungsorientierung*) (Silvestrini, 2011, S. 146). Eine umfangreiche Berichterstattung ist daher nicht zielführend, sondern muss sich in erster Linie an den Bedürfnissen der Zielgruppe orientieren. Dabei sind gerade im Rahmen internationaler Projekte die jeweiligen Gewohnheiten und ggf. kulturellen Spezifika zu berücksichtigen¹⁶. Die in Kap. 3.2.2.2 aufgeführten Untersuchungsmethoden und -instrumente zur Entwicklung und Bewertung des Zielsystems (z.B. mittels eines Logframes oder vergleichbaren Instrumenten bzw. Methoden), zur Wirkungsabschätzung (entsprechend gegliedert nach den Schritten der Szenariotechnik) und zur Entwicklung eines Monitoring- und Evaluationskonzepts (mittels eines Datenerhebungs- und Analyseplans) können dabei die Grundlage für die Strukturierung der Untersuchungsergebnisse und daraus abgeleitete Bewertungen und Empfehlungen bilden.

Das spezifische Evaluationsdesign und die angewandten Methoden in Ex-ante Evaluationen sind dabei entsprechend der *verfügbaren zeitlichen, personellen und finanziellen Ressourcen*, der Größe des geplanten Programms und unter Berücksichtigung der Rollen externer und interner Akteure zu entwickeln. Eine Ex-ante Evaluation liegt dabei zeitlich *idealerweise* zwischen der Programmkonzeption und dem Durchführungsbeginn, d.h. wenn ein grundlegendes Interventionsdesign vorliegt und die beteiligten Partner feststehen (Silvestrini, 2016, S. 281). Dies

¹⁶ Gleiches gilt auch für die Auswahl der Analyseverfahren, sofern Programmvertreter und externe Stakeholder in die Datenanalyse und -interpretation einbezogen werden sollen.

hängt jedoch wiederum stark von externen Rahmenbedingungen und der Planungslogik der verantwortlichen Organisationen ab sowie von der Qualität der bisherigen Planungsergebnisse. So kann die Bewertung des Zielsystems nur erfolgen, wenn zuverlässige Informationen über die Bedarfe bzw. Probleme vorliegen, welche das Programm adressieren soll. Eine *Bedarfsanalyse* kann daher eine optionale Komponente von Ex-ante Evaluationen darstellen. Genauso ist es möglich, dass eine Ex-ante Evaluation die Programmkonzeption begleitet, d.h. kurz nach Beginn der Planungsphase des Programms einsetzt und dann die Zielklärung und Entwicklung eines (oder mehrerer alternativer) Programmkonzepte begleitet und bewertend unterstützt. Der *Ablauf der einzelnen Evaluationsschritte und -aktivitäten erfolgt oftmals eher iterativ* als linear (wie in Abbildung 4 suggeriert), da sich einzelne Untersuchungsschritte mit planerischen Aktivitäten abwechseln, d.h. aufeinander bezogen sind.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass Ex-ante Evaluation vorrangig eine *programmgestaltende und planungsunterstützende Funktion* haben, d.h. es handelt sich um formative Evaluationen. Gleichzeitig liefern Ex-ante Evaluationen die Grundlagen für die in späteren Evaluationen und/oder im Programmmanagement angelegten Erfolgskontrollen der geplanten Maßnahmen, indem sie Erfolgskriterien definieren und die Instrumente zur Bestimmung und Bewertung der erreichten Ergebnisse, Ziele und erzeugten Wirkungen definieren. Grundsätzliches Ziel von Ex-ante Evaluation ist es damit, *zu einem möglichst frühen Zeitpunkt die spätere Wirkfähigkeit von Maßnahmen zu erhöhen*.

Anschließend an die Erkenntnis, dass der Einbezug relevanter Erfahrungen und fundierter Fachkenntnisse wichtig und notwendig für die Qualität und Effizienz einer Ex-ante Evaluation ist, sollen daher in den nachfolgenden Kapiteln anhand theoretischer Bezüge zur Qualifikationsbedarfs- und Berufsbildungsforschung relevante Untersuchungsdimensionen und Bewertungskriterien für die bedarfsorientierte Planung von Qualifikationsmaßnahmen in der iBBZ abgeleitet werden.

3.3. Schlüsselgrößen für den Projekterfolg von Qualifikationsmaßnahmen in der Berufsbildungszusammenarbeit

Für die Planung und Steuerung bedarfsorientierter Qualifizierungsmaßnahmen im internationalen Kontext ist die Kenntnis relevanter Schlüsselfaktoren erforderlich, die einen maßgeblichen Einfluss auf den Erfolg solcher Vorhaben ausüben. Entscheidend ist darüber hinaus auch das Verständnis, wann diese – in einer zeitlich-sequenziellen Betrachtung – im Rahmen der Projektumsetzung relevant sind bzw. werden. Erst so können die entsprechenden Abhängigkeitsbeziehungen identifiziert und für die Programmplanung und -umsetzung wie auch für projektbegleitende Monitoring- und Evaluationsaktivitäten berücksichtigt werden.

Nachfolgend sollen drei, bereits in der Einleitung benannten Schlüsselgrößen betrachtet werden, welche für die Sicherstellung der Bedarfsorientierung von Berufsbildungsmaßnahmen maßgeblich sind und somit bei der Planung von Beratungs- und Reformaktivitäten Berücksichtigung finden sollten:

- a) Der Bedarf an bzw. die Verfügbarkeit von empirischen **Informationen zu den tatsächlichen Qualifikationsbedarfen der Wirtschaft** (vgl. Kap. 3.3.1), sowie
- b) die **Zusammenarbeit von Akteuren aus Staat und Wirtschaft** (vgl. Kap. 3.3.2), und
- c) das Vorhandensein von **organisationalen Kapazitäten und qualifiziertem Personal** – auf der Durchführungsebene als auch auf der Planungs- und Steuerungsebene (vgl. Kap. 3.3.3).

3.3.1. Rolle und Aufgaben von Qualifikationsbedarfsanalysen in der Berufsbildung

Das Interesse an der dualen beruflichen Bildung ist in der Regel mit dem Verweis auf seine Bedarfsorientierung begründet. Für die Ermittlung der Bedarfe gelten die Erhebung empirischer Informationen mittels statistischer Systeme sowie Methoden und Instrumenten der Qualifikationsforschung als geeignete Instrumente. Statistische Informationssysteme wie auch Qualifikationsbedarfsanalysen stellen somit eine wichtige Quelle von planungs- und steuerungsrelevantem Wissen in der Berufsbildung dar. Entsprechend wird in der internationalen Zusammenarbeit die Institutionalisierung entsprechender Instrumente und Prozesse propagiert. Dies stellt aber selbst die reformwilligsten Akteure vor beträchtliche Herausforderungen, da die Entwicklung der dafür erforderlichen funktionalen Strukturen mit einer Vielzahl von Anforderungen an organisationale und personelle Kapazitäten einhergeht, welche darüber hinaus auch Zeit braucht¹⁷.

Entsprechend ist es im Kontext von Projekten in der internationalen Berufsbildungszusammenarbeit, welche als Zielsetzung die Entwicklung bedarfsorientierter Aus- und Weiterbildungsangebote verfolgen, wichtig zu verstehen, *welche Informationen* hier entscheidend sind. Sind keine entsprechenden Informationen vorhanden, müssen ggf. auch geeignete Analyseansätze im Rahmen des Projektvorhabens entwickelt und durchgeführt werden, um die erforderlichen Informationen für die Gestaltung von Maßnahmen zu gewinnen.

Bevor auf entsprechende Analyseansätze zur Ermittlung der Bedarfe näher eingegangen wird (vgl. Kap. 3.3.1.2), erfolgt zunächst eine begriffliche und inhaltliche Klärung dessen, was mit dem Begriff der Bedarfsorientierung bezeichnet wird und welche Funktionen diese im Kontext von

¹⁷ Die Institutionalisierung der Qualifikationsforschung in Deutschland beispielsweise vollzog sich über einen längeren Zeitraum und wurde insbesondere durch die Entwicklung einer ausgeformten wissenschaftlichen Fachdisziplin innerhalb der Berufs- bzw. Wirtschaftspädagogik unterstützt.

Berufsbildungssystemen erfüllt (vgl. Kap. 3.3.1.1). Die erforderlichen organisationalen und personellen Kapazitäten werden im Rahmen einer Zusammenschau mit anderen Kapazitätserfordernissen in Kap. 3.3.3 diskutiert.

3.3.1.1. Erkenntnisinteresse und analytische Perspektiven

Grundsätzlich lässt sich feststellen, dass es sich bei der Bedarfsorientierung um ein *Qualitätsziel* handelt, welches in einem engen Zusammenhang zu den Zielsetzungen beruflicher Bildungssysteme stehen.

Im Kontext der Bedarfsorientierung stehen insbesondere zwei Zielsetzungen im Fokus: Ein Berufsbildungssystem hat die Aufgabe, für das Beschäftigungssystem eine ausreichende, d.h. entsprechende benötigte Anzahl an Auszubildenden zu qualifizieren und zuzuführen (*Qualifizierungs- und Verwertungsfunktion*) sowie sicherzustellen, dass die gewählten Qualifizierungsprofile den inhaltlichen Bedarfen der Wirtschaft entsprechen (*Allokationsfunktion*) (Greinert 1998, S.147 zitiert nach Ebbinghaus, 2016, S. 51f.)¹⁸.

Diese Funktionen werden in dualen Berufsbildungssystemen zum einen über die Vergabe von Ausbildungsplätzen seitens der Betriebe sowie durch die Kombination von schulisch-theoretischen und betriebspraktischen Lernprozessen umgesetzt. Dies gilt – in einer rein konzeptionellen Perspektive, d.h. ungeachtet dennoch möglicher Passungsprobleme – als Garant für eine praxisnahe und bedarfsorientierte Qualifizierung angehender Arbeitskräfte, welche das duale Berufsbildungssystem oftmals besser als andere Systemtypen zu leisten vermag. Im Gegensatz dazu sieht sich die Berufsbildungsplanung und -steuerung in Ländern mit (überwiegend) staatlich gesteuerten, und schulisch geprägten Berufsbildungssystemen vor die Herausforderung gestellt, die entsprechenden Qualifikationsbedarfe des Arbeitsmarktes zu identifizieren sowie sich dynamisch an veränderte Bedarfe anzupassen (vgl. Kap.3.3.2.2)¹⁹.

Ungeachtet des ursprünglichen Bezugs auf das deutsche Berufsbildungssystem kann man sagen, dass die Qualifizierungs- und Allokationsfunktion ein wesentliches Ziel beruflicher Bildungssysteme weltweit darstellen. Die Gewährleistung und Verbesserung dieser Funktionen ist somit eine beständige Anforderung. Bedarfsorientierung ist somit zum einen als präskriptives *Qualitätsmerkmal beruflicher*

¹⁸ Greinert nennt darüber hinaus die Selektions- und Statusdistributionsfunktion, Absorptions- und Aufbewahrungsfunktion sowie die Integrationsfunktion als grundlegende Systemfunktionen des deutschen Ausbildungssystems, auf welche an dieser Stelle nicht spezifisch eingegangen wird.

¹⁹ Gleichwohl stellen technologische und damit verbundene wirtschaftsstrukturelle Veränderungen auch duale Berufsbildungssysteme beständig vor die Aufgabe, die Bedarfsorientierung in der organisatorischen und inhaltlichen Umsetzung zu gewährleisten, um mit sich verändernden Anforderungen Schritt zu halten.

Bildungsprozesse zu verstehen, welches den primären Fokus auf die Ergebnisse und die Verwertbarkeit und Anwendbarkeit von Lernergebnissen bzw. Kompetenzen im Arbeitskontext in den Fokus rückt. Entsprechend lässt sich feststellen, dass die Bedarfsorientierung – neben der systemischen Perspektive - ebenfalls eine wesentliche Zielgröße auf der Individualebene, d.h. ein *Qualitätsmerkmal der zu entwickelnden Kompetenzen* darstellt²⁰.

Daran schließt sich die Frage an, *wie* bzw. mittels welcher Instrumente die Erreichung dieser Zielsetzung gesteuert werden kann (Degen & Walden, 1997, S. 22). Unter Berücksichtigung des Prozesscharakters von Berufsbildung, welcher mittels der schematischen Sequenz von Input, Prozess, Output sowie Outcome illustriert werden kann (Ebbinghaus, 2016, S. 68), wird schnell deutlich, dass die *Steuerung* der erwünschten Ergebnisse und Wirkungen beruflicher Bildungsprozesse nur *indirekt* erfolgen kann und zudem nur *begrenzt steuerbar* ist. Dieser Zusammenhang wird in Abbildung 5 grob skizziert.

Die Steuerung erfolgt dabei insbesondere über **Vorgaben und Normierungen der Inhalte und Ergebnisse beruflicher Lernprozesse** (in Form von Curricula und Mindeststandards) wie auch der institutionellen Kapazitäten (*Input*). Auf diese kann somit auf der Steuerungsebene unmittelbar Einfluss durch die verantwortlichen Akteure genommen werden. **Institutionelle Kapazitäten** umfassen beispielsweise Regelungen zu den Anforderungen an Ausbildungsstätten und das Ausbildungspersonal. Diese werden an dieser Stelle jedoch nicht weiter diskutiert, da der Fokus auf der Frage liegt, wie die Bedarfsorientierung von Berufsbildungsmaßnahmen gewährleistet werden kann.

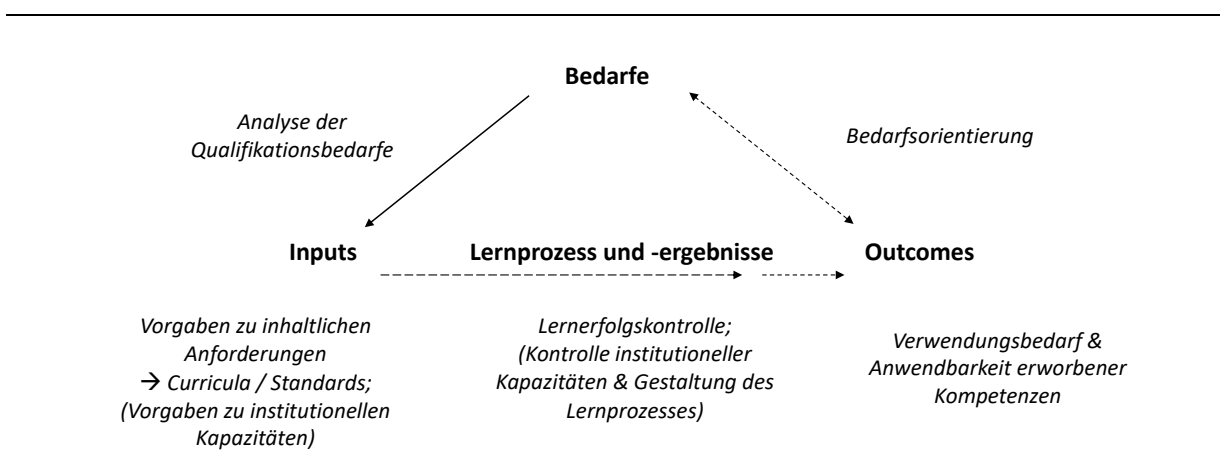
Der weitere *Prozess*, konkret die Gestaltung des Ausbildungs- bzw. Lehr-Lern-Geschehens²¹ und im Weiteren das Erreichen von Bildungsergebnissen (*Output*) ist dagegen nur mittelbar steuerbar bzw. gestaltbar und hängt maßgeblich von den Akteuren der Berufsbildungspraxis ab (Degen & Walden, 1997, S. 26). Das Geschehen auf der Umsetzungsebene kann lediglich durch **Maßnahmen und Instrumente der Qualitätssicherung** unterstützend bzw. kontrollierend flankiert werden. Dies erfolgt typischerweise durch die Überprüfung des Lernstandes, weitergehender Maßnahmen zur Kontrolle der institutionellen Kapazitäten und der Gestaltung des Lernprozesses und schließlich mittels Überprüfung und Zertifizierung des erworbenen Kompetenzniveaus, d.h. formaler Qualifikationsnachweise.

²⁰ Dieser Zusammenhang verdeutlicht auch die – gerade im Kontext der iBBZ - reale Gefahr einer einseitigen Fokussierung bzw. Engführung des Kompetenzverständnisses auf die ökonomische Verwertbarkeit, womit eine Vernachlässigung weitergehender, z.B. der mit Bildungsprozessen verbundenen pädagogischen und gesellschaftlichen Zielsetzungen, die berufliche und soziale Teilhabe junger Menschen zu ermöglichen, droht. Diese wurden von Greinert (1998) unter der Integrationsfunktion subsumiert.

²¹ In dieser Formulierung wird besser der interaktive und v.a. interdependente Charakter von Ausbildungsprozessen deutlich.

Der Transfer in den Kontext des Beschäftigungssystems und damit verbunden die **Anwendbarkeit der Kompetenzen** und der tatsächliche **Verwendungsbedarf im betrieblichen Kontext (Outcome)** stehen wiederum – je nach Beteiligungsgrad von Unternehmen im Berufsbildungssystem – teilweise oder sogar vollständig außerhalb des Einflussbereichs berufsbildungspolitischer Steuerung und sind von vielfältigen äußeren Faktoren abhängig. Exemplarisch können die wirtschaftliche Lage und Beschäftigungsperspektiven, regionale Unterschiede in der Wirtschaftsstruktur und damit einhergehende Qualifikationsbedarfe der Wirtschaft, sowie die Mobilität von Ausbildungsabsolvent/-innen genannt werden.

Abbildung 5: Steuerung der Bedarfsorientierung in der beruflichen Bildung²²



Quelle: eigene Darstellung

Während diese Darstellung vor allem die traditionelle, *inputorientierte Steuerungslogik* (d.h. mittels Vorgaben und Normierungen) widerspiegelt, existieren auch neuere Steuerungsformen, mit einer mehr oder weniger stark ausgeprägten *Ergebnisorientierung* (d.h. einer *Output-/Outcome-Orientierung*). Hier ist vor allem der Nachweis von Kompetenzen entsprechend der Bedarfe entscheidend. Dies bedeutet, dass die Prozessebene „ausgeklammert“ wird und Steuerungsbemühungen sich auf Vorgaben und Normierungen z.B. mittels Kompetenzstandards konzentrieren, um damit die Transparenz und Anerkennung von Kompetenzen über die vergebenen Zertifikate zu ermöglichen. Frommberger (2015) merkt diesbezüglich an, dass

„(...) dort allerdings, wo die inputorientierten Gewährleistungsbedingungen häufig gar nicht gegeben sind (zum Beispiel in Entwicklungsländern), eine reine Outcome-Orientierung wiederum riskant oder gar fahrlässig ist, weil die Standards für die notwendigen Ausbildungsprozesse völlig vernachlässigt werden.“ (Frommberger, 2015a, S. 26)

²² Inhalte in Klammern weisen auf weitere Instrumente hin, welche zur Sicherung der Bedarfsorientierung bzw. Ausbildungsqualität beruflicher Lehr- und Lernprozesse zur Anwendung kommen, hier jedoch nicht spezifisch diskutiert werden, da der Fokus auf Strategien zur Gewährleistung der Bedarfsorientierung liegt.

In der Zusammenfassung dieser Perspektiven wird *Bedarfsorientierung sowohl als Qualitätsmerkmal von Steuerungsprozessen, als auch von beruflichen Bildungsprozessen sowie als Zielgröße der zu entwickelnden beruflichen Kompetenzen* verstanden. Dieses Verständnis wird für die nachfolgende Erörterung zur Bedeutung von Qualifikationsbedarfsanalysen als (indirektes und beschränkt wirksames) Planungs- und Steuerungsinstrument zugrunde gelegt. Dabei liegt der Fokus primär auf der Rolle von qualitativ-inhaltlichen Bedarfsanalysen, d.h. auf der Sicherung der Allokationsfunktion von Berufsbildungssystemen. Hier setzt die Qualifikationsforschung an.

3.3.1.2. Untersuchungselemente und -methoden

Zielsetzung und Untersuchungsgegenstand der Qualifikationsforschung ist

„(...) die zur Ausübung eines Berufs benötigten Kompetenzen und die hierfür erforderlichen Lernprozesse zu ermitteln und damit die Konstruktion und Revision beruflicher Curricula zu ermöglichen (...) und darüber hinaus fundierte Grundlagen für die Entwicklung und Evaluation von Berufsbildung (zu) legen.“

(Becker & Spöttl, 2006, S. 6)

Eine solche Forschung muss im Verständnis von Rauner (2017) dabei zwei Blickwinkel berücksichtigen: Zum einen die Perspektive von *Arbeitsaufgaben und den daraus resultierenden Qualifikationsanforderungen*, zum anderen die Perspektive der *spezifischen Qualifizierungs- und Bildungsziele* und davon ausgehend die Frage nach der Relevanz von Inhalten für Bildungsprozesse (Rauner, 2017, S. 281). Letzteres rückt explizit auch die in beruflichen Bildungsprozessen angelegten *normativen Bildungsziele* in den Fokus, welche entsprechend kontextspezifisch betrachtet werden müssen. Entsprechend gilt es die im jeweiligen Kontext an die berufliche Bildung herangetragenen Zielsetzungen und Leitideen zu berücksichtigen bzw. sichtbar zu machen, sofern diese nicht explizit gemacht sind.

Im Fokus bleibt damit – sozusagen als kleinster gemeinsamer Nenner – die Orientierung an wirtschaftlichen Bedarfen und damit der „Primat des Betriebs“ für die Qualifikationsforschung. Dies bedeutet, dass für die Gestaltung von inhaltlichen Vorgaben und Zielsetzungen (z.B. in Form von Curricula, Qualifikations- bzw. Kompetenzstandards) die Qualifikationsanforderungen des betrieblichen Kontexts zu analysieren sind, anstatt wie traditionell üblich „aus objektivem wissenschaftlichem Wissen (...) in einem Prozess der didaktischen Reduktion oder Transformation fachkundliches Wissen abzuleiten“ (Rauner, 2017, S. 839) welches schließlich im Rahmen schulischer beruflicher Bildungsangebote vermittelt wird.

Als zentraler *Untersuchungsgegenstand* lässt sich also – weitestgehend unabhängig von bildungspolitischen Zielsetzungen – die Erschließung der „(...) für die Expertiseentwicklung zentralen Wissens- und Könnens-Dimensionen wie deklaratives Wissen, prozedurales Wissen und Metawissen in der praktischen Arbeitswelt“ (Becker & Spöttl, 2006, S. 6) definieren. Daraus leiten sich wiederum drei *Untersuchungsdimensionen* ab:

- die **Struktur des Sektors und Inhalte (qualifizierter) Arbeit**, d.h. Aufgaben sowie Geschäfts- und Arbeitsprozesse;
- die **Kompetenzen der Beschäftigten**, welche diese Aufgaben ausführen, d.h. das erforderliche Wissen und Können zur Beherrschung (und Gestaltung) der Arbeitsprozesse; sowie
- die Untersuchung der zugrundeliegenden **Bedingungen und Strukturen für die Entwicklung von Kompetenzen**. (Becker & Spöttl, 2006, S. 7)

Nachfolgend sollen überblicksartig mögliche methodische Zugänge und spezifische Erhebungsinstrumente dargestellt werden, welche ihren Ursprung in der berufswissenschaftlichen Qualifikationsforschung haben. Diese erscheinen unabhängig vom Kontext und den jeweils zugrundeliegenden Bildungsparadigmen als geeignet, um den Untersuchungsgegenstand und die jeweiligen Untersuchungsdimensionen von Qualifikationsbedarfsanalysen adäquat zu erfassen.

Für die Vorbereitung tiefergehender Analysen ist zunächst die vertiefte **Kenntnis der jeweiligen Sektorstrukturen** erforderlich. Dies umfasst Informationen über die Organisationsstruktur und wirtschaftliche Bedeutung des wirtschaftlichen Sektors von Interesse sowie Informationen zur Beschäftigungsstruktur und Tätigkeitsprofilen²³ (Becker & Spöttl, 2006, S. 10). Insbesondere in Länderkontexten ohne eine etablierte Tradition der betrieblichen Fachkräftequalifikation ist hier von besonderem Interesse, die Bedeutung un- oder angelernter Tätigkeiten in Abgrenzung zu qualifizierten Tätigkeiten sowie entsprechende Rekrutierungsstrategien zu erfassen. Im Fokus stehen dabei auch mögliche Veränderungen von Qualifikationsanforderungen, welche zu Verschiebungen dieser Tätigkeitsanteile führen und damit ggf. auch andere Anforderungen an die Personalplanung und -rekrutierung von Unternehmen stellen. In diesem Rahmen können auch quantitative Analyseansätze zum Einsatz kommen, um den zahlenmäßigen Bedarf an Arbeitskräften zu ermitteln.

Für die daran anschließende Ermittlung von Kompetenzanforderungen ist insbesondere das Verständnis über die typischen „Arbeitszusammenhänge“ von Tätigkeitsprofilen und deren Ausgestaltung durch die Beschäftigten erforderlich: „Berufliche Kompetenzen (...) hängen entscheidend von Arbeitsorganisationsformen und der Art der Einbindung von Technik in die

²³ Im beruflich geprägten Arbeitskontext wird hier in der Regel zwischen „Erwerbsberufen“ und „Ausbildungsberufen“ differenziert. Die Begriffswahl ist angesichts des hier diskutierten Kontextes bewusst breiter gefasst, da beruflich strukturierte Arbeitsmärkte außerhalb Europas kaum Relevanz besitzen.

Arbeitsprozesse ab“ (Becker & Spöttl, 2006, S. 11). Die *Arbeitsorganisation* ist strukturiert durch die betriebliche Hierarchie und Arbeitsteilung bzw. Zusammenarbeit zwischen Personen und Abteilungen, aus denen sich die Gestaltung von Arbeitsplätzen, deren jeweilige Aufgabenstrukturen und Arbeitsabläufe ergeben. Erkenntnisse über die Arbeitsorganisation können beispielsweise im Rahmen betrieblicher Fallstudien gesammelt werden.

In der Qualifikationsforschung wird hier insbesondere auf die Wichtigkeit hingewiesen, solche Fallstudien mit „direktem Zugang zu den Arbeitsprozessen“ durchzuführen. Dies kann beispielsweise durch die Beobachtung von Arbeitsprozessen im Rahmen von Firmenbegehungen erfolgen, welche durch leitfadengestützte Interviews mit den jeweils Verantwortlichen oder weitergehenden methodischen Verfahren zur Aufgabendokumentation und -analyse (z.B. Auftragsanalyse und Auftragsablaufbegleitung; Ermittlung von Arbeitsaufgabeninventaren etc.) unterstützt werden können. Dagegen bergen „Expertengespräche“ allein mit dem Führungspersonal und abseits von Arbeitsprozessen die Gefahr, dass lediglich die geplante bzw. gewünschte Arbeitsorganisation erfasst wird, von denen die betriebliche Realität jedoch durchaus abweichen kann (Becker & Spöttl, 2006, S. 11f.).

Die **Analyse notwendiger Kompetenzen** kann über eine Analyse typischer, d.h. *ein Tätigkeitsprofil konstituierende Arbeitsaufgaben und der dafür charakteristischen betrieblichen Geschäfts- und Arbeitsprozesse* erfolgen (Rauner, 2017, S. 841). In der beruflichen Qualifikationsforschung finden dafür Analysen realer Arbeitsprozesse und/oder Experten-(Fachkräfte-)Workshops als spezifische Forschungsinstrumente Anwendung. Diese können entweder in Kombination (d.h. Experten-Workshops bauen auf den Ergebnissen von Arbeitsprozessanalysen auf) (Becker & Spöttl, 2006, S. 12f.) oder einzeln zur Anwendung kommen (Rauner, 2017, S. 832ff.)²⁴. Entscheidend ist die inhaltlich-methodische Ausgestaltung, um sicherzustellen, dass die angewandten Methoden im Einklang mit den Zielsetzungen bzw. dem Erkenntnisinteresse der Untersuchung stehen und entsprechende Daten generieren können.

Untersuchungsgegenstand sind dabei der spezifische *Gegenstand der Arbeitsaufgabe* (z.B. Technik, Kunde, Abläufe), die für die Ausführung einer Aufgabe *relevanten Anforderungen und Vorgaben* (z.B. durch den Kunden, Gesetze, Richtlinien, ökologische und ökonomische Anforderungen), sowie die *Methoden und Werkzeuge*, welche im Rahmen der Arbeits-/Aufgabenausführung zum Einsatz kommen. Dabei gilt es auch zu untersuchen, in welchem Umfang bzw. Tiefe Kenntnis über bestimmte Zusammenhänge (z.B. aufgabenübergreifende betriebliche Prozesse, Ursache und Wirkung technischer Prozesse, Implikationen von Regularien etc.) erforderlich ist, um Arbeitsaufgaben und die

²⁴ Vergleichbare bzw. an die Methodik von Arbeitsprozessanalysen und Experten-Fachkräfte-Workshops angelehnte Ansätze und Verfahren haben sich auch in der beruflichen Ordnungspraxis am Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB) etabliert. Entsprechende Forschungsaktivitäten (auch „Voruntersuchungen“ genannt) haben die Zielsetzung, bildungspolitische Abstimmungsprozesse unter Beteiligung staatlicher und wirtschaftlicher Akteure zu unterstützen und Informationen für die Gestaltung der entsprechenden Ordnungsmittel zu liefern.

zugrundeliegenden Sachverhalte adäquat zu erfassen und Probleme zu lösen (sog. *handlungsrelevantes Wissen und Können*) (vgl. Rauner, 2017, S. 839ff.; Knutzen et al., 2010, S. 91; Becker & Spöttl, 2006, S. 13).

Die identifizierten Arbeitsaufgaben und Kompetenzen für spezifische Tätigkeitsprofile müssen schließlich hinsichtlich ihrer *Relevanz für berufliche Qualifikationsprozesse* bewertet werden. Entscheidend ist hier, dass die Aufgabenbereiche und Arbeitsbereiche dabei in den jeweiligen Arbeitszusammenhängen erfasst werden, anstatt diese isoliert abzubilden (Becker & Spöttl, 2006, S. 14). Rauner formuliert diesbezüglich einen idealtypischen Ablauf zur Entwicklung eines Qualifikationsprofils im Rahmen von Experten-Workshops als methodischem Instrument anhand der folgenden Leitfragen:

- Welche sind die wesentlichen und charakteristischen Aufgabenbereiche, die den Beruf in Zukunft kennzeichnen werden?
- Welche sind die wesentlichen Fähigkeiten, auf die es im Beruf ankommt?
- Welche sind die Erwartungen, die an diesen Beruf vonseiten der Betriebe, der Kunden und der Gesellschaft gestellt werden? (Rauner, 2017, S. 835f.)

Die identifizierten Aufgabenbereiche können entsprechend ihrer Wichtigkeit (operationalisiert durch die Kriterien „Bedeutung“ und „Häufigkeit“ von Arbeitsaufgaben²⁵) und des Schwierigkeitsgrads (z.B. Anfänger/innen vs. Erfahrene) systematisiert, und schließlich in einer zeitlichen und ausbildungslogischen Abfolge geordnet werden.

Abbildung 6: Strukturierung beruflicher Arbeitsaufgaben nach Erfahrungs-/Kompetenzgrad

Lernbereiche	Berufliche Aufgabenbereiche	Berufliche Aufgabenbewältigung	Stufen zunehmender beruflicher Kompetenz
Erfahrungsbasiertes, fach-systematisches Vertiefungswissen	Nicht vorhersehbare Arbeitsaufgaben	Erfahrungsgeleitete (nichtdeterministische) Aufgabenbearbeitung	Meisterschaft (Experten) zum / zur
Detail- und Funktionswissen	Problembehaftete spezielle Arbeitsaufgaben	Theoriegeleitete (nichtdeterministische) Aufgabenbearbeitung	
Zusammenhangswissen	Systematische Arbeitsaufgaben	Systematische (regelbasierte) Aufgabenbearbeitung	
Orientierungs- und Überblickswissen	Berufsorientierte Arbeitsaufgaben	Angeleitete (deterministische) Aufgabenbearbeitung	vom Anfänger (Novizen)

Quelle: Rauner, 2017, S. 833

²⁵ Bei der Frage nach der Bedeutung und Häufigkeit kann zudem zwischen der gegenwärtigen und zukünftigen Entwicklung von Arbeitsaufgaben, beispielsweise beeinflusst durch technische Veränderungen unterschieden werden (vgl. Rauner (2017, S. 837)f).

Diese folgt der Logik von aufeinander aufbauenden Aufgaben- und Lernbereichen entsprechend einer sukzessiven Entwicklung von Kompetenzen (siehe Abbildung 6). Solche auf Methoden der Qualifikationsforschung basierenden und an betrieblichen Arbeits- und Geschäftsprozessen orientierte Analysen können somit konkrete Anhaltspunkte über praxisbezogene Lerninhalte geben und die Entwicklung von Steuerungsinstrumenten (sei es input-orientiert über Curricula und Ausbildungsordnungen oder ergebnisorientiert über Kompetenzstandards) strukturieren.

Die Darstellung verdeutlicht auch die Gemeinsamkeit von Qualifikationsbedarfsanalysen und Ex-ante Evaluationen als eine wichtige Quelle „steuerungsrelevanten Wissens“. Ihr Wert bemisst sich daran, ob sie dabei helfen berufliche Lehr- und Lernprozesse ziel- bzw. bedarfsorientiert zu gestalten. Insofern ist die *Zielsetzung von Qualifikationsbedarfsanalysen* – ebenso wie bei Ex-ante Evaluationen –, die *„Wirkfähigkeit“ von Qualifizierungsmaßnahmen zu erhöhen*.

Damit können Qualifikationsbedarfsanalysen im Kontext von Ex-ante Evaluationen in der iBBZ entweder als Instrument zur Spezifizierung der angestrebten Ergebnisse und Ziele von beruflichen Qualifizierungsmaßnahmen und deren Ausgestaltung (Aktivitäten) dienen. Weiterhin können sie Informationen über die (systemischen) Rahmenbedingungen und etwaigen relevanten Einflussfaktoren in einem spezifischen wirtschaftlichen Teilbereich liefern.

Sofern bereits empirische Informationen über die Qualifikationsbedarfe vorliegen, kann die Bezugnahme auf die dargestellten Analysekatoren dabei behilflich sein, die logische Kohärenz der Ziellogik eines Programms zu überprüfen (vgl. Kap. 3.2.2) sowie Indikatoren und Bewertungsmaßstäbe zum Zwecke der Wirkungsevaluation zu definieren (vgl. Kap. 3.2.3).

3.3.2. Kooperation von Akteuren in der Berufsbildung

In der nachfolgenden Diskussion zur Rolle von Akteurskooperationen in der beruflichen Bildung wird in erster Linie auf *kollektive*, oder auch *überindividuelle Akteure* Bezug genommen. Dabei handelt es sich um *Akteurskonstellationen* welche das Ergebnis koordinierter – bewusster oder unbewusster – Handlungen von individuellen Akteuren sind, sodass „es aus der Beobachterperspektive erscheint, als verfolgten sie eine gemeinsame Zielsetzung“ (Altrichter & Heinrich, 2007, S. 56). Trotz einem primären analytischen Interesse an kollektiven Akteuren sind damit dennoch auch *individuelle Akteure* impliziert, da ihr Handeln und insbesondere ihr handelndes Zusammenwirken letztendlich zu den Konstellationen führt, welche von Interesse sind.

In diesem Verständnis handelt es sich bei den *wirtschaftlichen Akteuren* neben (privat- oder staatswirtschaftlichen) Unternehmen auch um überbetriebliche Organisationen der Wirtschaft, d.h.

Wirtschaftsvereinigungen, Verbände, Kammern wie auch Arbeitnehmervertretungen, welche potenziell wichtige Akteure in der beruflichen Bildung darstellen, in dem sie bestimmte Funktionen und Aufgaben übernehmen (Euler, 2017, S. 6). Genauso handelt es sich bei *staatlichen Akteuren* um ein differenziertes Gefüge von Regierungsorganisationen und Verwaltungseinheiten mit je unterschiedlichen Kompetenzen für die berufliche Bildung (siehe dazu auch die Ausführungen in Kap. 3.3.3).

Als eine Schlüsselgröße für die Bedarfsorientierung von Berufsbildungsmaßnahmen gilt das gemeinsame Engagement privater und staatlicher Akteure in der Berufsbildung. Als Argumente für die Beteiligung der Wirtschaft gilt, dass im Vergleich zu rein schulisch ausgerichteten Berufsbildungssystemen die praxisorientierte, betriebsnahe Ausbildung in Kombination mit einer systematisch gestalteten schulischen Ausbildung besser geeignet ist, um den steigenden fachlichen Anforderungen beruflicher Tätigkeiten gerecht zu werden (vgl. Blossfeld, 1992; Bank, 2015). Zudem kann besser der Übergang von der Ausbildung in den Arbeitsmarkt und damit die Integration von jungen Menschen in das Beschäftigungssystem und die Gesellschaft gewährleistet werden (vgl. Frommberger, 2015b, S. 21; Busemeyer, 2015, S. 29).

Die Förderung der Kooperation von staatlichen und privaten Akteuren und die Etablierung der dafür notwendigen Strukturen stellt damit eine explizite politische Zielsetzung von Aktivitäten der deutschen internationalen Berufsbildungszusammenarbeit dar (Deutscher Bundestag, 2013).

Das Verständnis darüber, was unter Kooperation von Akteuren verstanden wird, folgt dabei oftmals den eigenen Erfahrungen. So ist das deutsche Berufsbildungssystem durch eine ausgeprägte Beteiligung der Wirtschaft und damit der Arbeitsteilung zwischen Staat und Wirtschaft in der Planung, Durchführung und Steuerung der Berufsbildung und damit verbundener Aufgaben charakterisiert. Es handelt sich dabei um eine umfassend institutionalisierte Form der Kooperation, welche auf der gegenseitigen Verpflichtung und Zuschreibung von Rechten basiert. Steuerungstheoretische Ansätze der politikwissenschaftlichen Forschung sprechen in diesem Fall auch von *kooperativen bzw. kollektiven Berufsbildungsstrukturen* (Busemeyer & Trampusch, 2012), für welche sich in der internationalen Betrachtung jedoch vergleichsweise selten empirische Ausprägungen finden lassen. Spricht man also von der Kooperation zwischen Staat und Wirtschaft, ist damit ein *bestimmtes Regulierungsprinzip* gemeint, nach dem staatliche, wirtschaftliche (wie auch zivilgesellschaftliche) Interessen mittels spezifischer politischer und rechtlicher Strukturen systematisch abgestimmt und zusammengeführt werden (Frommberger, 2015b, S. 15).

Bereits in dieser Formulierung wird deutlich, dass die Betrachtung von Regulierungsprinzipien zum Zweck der Interessen- und Handlungskoordination mit einem differenzierten Verständnis von (Berufs-

)Bildungspolitik einhergeht, welche in dem Begriff der *Governance* – in Abgrenzung zum Begriff „Government“ (Regierung, Staat) Ausdruck findet. Governance kann definiert werden als

“(…) 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.” (Oliver, 2010, S. 262)

Ein solches Verständnis impliziert zum einen das *Wechselverhältnis von Institutionen und Akteuren* (auf welche nachfolgend noch genauer eingegangen wird). Zum anderen wird die *Abkehr von einer eindimensionalen Steuerungsperspektive* bzw. der Sichtweise auf den Staat als „Ordnungsmacht“ im Zentrum der Gesellschaft deutlich. Stattdessen wird eine Mehrebenen- und Multiakteursperspektive eingenommen, in welcher der Staat nicht mehr über sondern „neben und in Konkurrenz zur Gesellschaft und zum Marktgeschehen“ steht (Frommberger, 2015b, S. 20). Analysegegenstand der sozialwissenschaftlichen Governance-Forschung ist damit „das Zustandekommen sozialer Ordnung und sozialer Leistungen unter der Perspektive der Handlungskoordination zwischen verschiedenen Akteuren in komplexen Mehrebenensystemen“ (Altrichter & Heinrich, 2007, S. 55).

Dieser Perspektive folgend soll nachfolgend zunächst der Frage nachgegangen werden, *warum* staatliche und wirtschaftliche Akteure kooperieren, indem grundsätzliche Zielsetzungen und Handlungsfelder in der beruflichen Bildung aufgezeigt werden, welche die Koordination zwischen Akteuren erfordern (vgl. Kap. 3.3.2.1). Darauf aufbauend werden verschiedene analytische bzw. idealtypische Koordinations- bzw. Kooperationsformen und deren zugrundeliegenden Prinzipien und Rahmenbedingungen in den Blick genommen, welche auf das *wie* (vgl. Kap. 3.3.2.2) sowie die jeweils erforderlichen Strukturen und Kapazitäten (vgl. Kap. 3.3.3) Bezug nehmen.

3.3.2.1. Zielsetzung

Auf die Frage, *warum* Akteure kooperieren, verweisen governancetheoretische Betrachtungen zunächst allgemein auf das Vorliegen wechselseitiger Abhängigkeiten bzw. *Interdependenzen* zwischen Akteuren bei der Erreichung bestimmter Ziele. Entsprechend unternehmen die jeweiligen Akteuren Anstrengungen, um diese wechselseitigen Abhängigkeiten ihren Interessen entsprechend zu beeinflussen.

Im Kontext der Berufsbildung bestehen solche Interdependenzen allgemein darin, dass Berufsbildungssysteme und -aktivitäten an der Schnittstelle von Bildungssystem und Arbeitsmarkt bzw. Beschäftigungssystem mit ihren jeweiligen - nicht immer komplementären - Leitzielen angesiedelt sind. Wirtschaftlichen und insbesondere betrieblichen Interessen der Sicherung von Humanressourcen zur Optimierung unternehmerischer Tätigkeit stehen damit öffentlich-rechtliche

wie auch politisch motivierte Steuerungs- und Ordnungsabsichten gegenüber, mit dem Ziel, einem breiten Teil der Bevölkerung den Zugang zum Bildungs- und Beschäftigungssystem zu ermöglichen und damit deren langfristige Integration und Teilhabe in der Gesellschaft zu gewährleisten. Die Ordnung und Gestaltung der Berufsbildung als ein Teilbereich nationaler Bildungssysteme ist damit einerseits eine staatliche Aufgabe der (Berufs-)Bildungspolitik sowie der „angrenzenden“ Politikbereiche der Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik. Diese sind jedoch Teil eines größeren „gesellschaftlichen und durch die Verfassung geregelten Ordnungszusammenhangs (...), innerhalb dessen staatliche und nicht-hoheitliche Entscheidungsträger durch Einsatz von Mitteln politischer Macht und/oder mit Hilfe konsensorientierter Verhandlungssysteme Entscheidungen mit kollektiv bindender Wirkung herzustellen, zu erhalten oder zu beeinflussen versuchen.“ (Kutscha, 2010, S. 319f.)

Darüber hinaus existieren spezifische Interdependenzen zwischen staatlichen und wirtschaftlichen Akteuren hinsichtlich der Planung, Steuerung und Durchführung von Berufsbildung, und den damit verbundenen Aufgaben. In diesem Kontext geraten verschiedene Handlungsfelder in den Fokus, in denen die Verteilung der entsprechenden Aufgaben und Kompetenzen, d.h. das Rollenverhältnis von staatlichen und wirtschaftlichen Akteuren definiert bzw. ausgehandelt werden muss. Nachfolgend werden diese Handlungsfelder kurz umrissen und – durch die darin angelegten Interdependenzen – damit verbundene *Koordinations-* bzw. „*Konfliktpotenziale*“ (Busemeyer & Trampusch, 2012, S. 17) aufgezeigt.

Wer plant?

Grundsätzliches Ziel der Planung von Berufsbildung ist es, die *Qualität und Quantität von beruflichen Qualifizierungsangeboten mit der Nachfrage nach Qualifikationen seitens der Betriebe bzw. der Wirtschaft abzustimmen* und damit die besagte *Bedarfsorientierung bzw. Relevanz beruflicher Qualifikationen* zu gewährleisten. Einer rationalen Angebots-Nachfrage-Orientierung stehen jedoch potenziell die eingangs bereits erwähnten jeweiligen Leitziele der Akteure entgegen, da beispielsweise die betrieblichen Interessen und Vorstellungen über die Spezifität der benötigten Qualifikationen und den dafür erforderlichen zeitlichen und organisatorischen Umfang berufsbildender Maßnahmen auch unter dem Gesichtspunkt der Kostenoptimierung betrachtet werden. Dies steht nicht unbedingt im Einklang mit einem möglichen öffentlich-rechtlichen Verständnis und (normativen) Zielsetzungen von beruflicher Bildung zum Zweck der individuellen Entwicklung, und beruflichen wie auch gesellschaftlichen Sozialisation und Integration.

Wer bildet aus?

Oberste Zielsetzung der beruflichen Bildung ist die *praktische Relevanz von Bildungsprozessen*. Das im Rahmen der beruflichen Bildung erlernte Wissen und die Fertigkeiten müssen also im betrieblichen Kontext verwertbar sein. Daraus leitet sich das vielfach vertretene Postulat ab, dass Wissen nicht allein theoretisch vermittelt wird, sondern im Kontext praktischer Arbeitserfahrungen individuell angewendet werden muss.

Die – eine Akteurskooperation voraussetzende - Option zur Realisierung dieses Anspruchs stellt die Einbeziehung von Unternehmen und/oder Bildungseinrichtungen der Wirtschaft als Lernorte im Rahmen einer systematisch gestalteten Berufsbildung dar. Aus der Perspektive wirtschaftlicher Akteure ist dies jedoch auch mit Kosten verbunden, da systematisch abgestimmte und organisierte Ausbildungsaktivitäten zum einen mit erhöhten Opportunitätskosten (z.B. für die Ausbildung eingesetztes Personal und Ressourcen) einhergehen. Aus staatlicher bzw. zivilgesellschaftlicher Sicht wiederum mindert eine zu betriebsspezifische Qualifikation jedoch potenziell die beruflichen Entwicklungs- bzw. Beschäftigungschancen von Beschäftigten über den Betrieb hinaus, während Betriebe an der Mobilität *ihrer* Beschäftigten in der Regel kein Interesse haben.

Wer stellt die Qualität beruflicher Qualifizierungsprozesse sicher?

Die Qualität von beruflichen Qualifizierungsprozessen wird - neben der Verbindung von praktischen und theoretischen Lernprozessen – maßgeblich durch die Bildungsinhalte gesteuert. Diese werden wie bereits in Kap. 3.3.1.1 beschrieben, durch die Entwicklung von Curricula festgelegt, welche die inhaltlichen Ziele der beruflichen Bildung, das heißt relevante Kenntnisse, Fähigkeiten und Fertigkeiten definieren, welche den Bedürfnissen der Arbeitgeber entsprechen. Zweck einer solchen *inhaltlichen Zieldefinition und Standardisierung von Lehr- bzw. Lerninhalten* ist es, die Verbindlichkeit und Einheitlichkeit von Berufsbildungsprozessen zu erhöhen (Bank, 2015, S. 49).

Andererseits tragen *standardisierte Prüfungs- und Zertifizierungsaktivitäten* zur Qualitätssicherung von beruflichen Qualifizierungsprozessen bei. Beide Formen der Regulierung verfolgen das Ziel, die *Vergleichbarkeit und Transparenz von beruflichen Qualifikationen* sicherzustellen. Damit wird der Informationswert von beruflichen Abschlüssen für Arbeitnehmer und Arbeitgeber gleichermaßen gewährleistet, da die Standardisierung beruflicher Abschlüsse bzw. des beruflichen Wissens und Könnens prinzipiell beiden Seiten bekannt ist (Frommberger, 2015b, S. 26). Im Vergleich zu nicht regulierten Berufsbildungsprozessen wird damit die Vermittlungsfähigkeit von Arbeitnehmern bzw. die zielorientierte Rekrutierung seitens der Arbeitgeber verbessert und die *Qualifikations- und Allokationsfunktion des Berufsbildungssystems* im Ganzen gewährleistet.

Voraussetzung für die Funktion standardisierter beruflicher Abschlüsse ist jedoch, dass diese durch alle beteiligten Akteure – d.h. seitens der Wirtschaft wie auch des Staates – akzeptiert sind. Dies ist nur

möglich, wenn die Inhalte wie eingangs formuliert auch eine entsprechende Relevanz für alle Beteiligten besitzen. Weiterhin müssen auch die Prozesse der Qualitätssicherung beruflicher Qualifikationsprozesse von allen Akteuren anerkannt sein, um das allgemeine Vertrauen in den Signalwert von Zertifikaten sicherzustellen. Jedoch stellen solche Standardisierungs- und Kontrollprozesse aus der Sicht einzelner Betriebe einen Eingriff in ihre Autonomie dar. Das kollektive Ziel bzw. das Interesse nach Standardisierung und Zertifizierung zur Sicherung der Relevanz und Qualität steht daher in einem Spannungsverhältnis zu individuellen betrieblichen Interessen, bei welchen in erster Linie das Wissen und praktische Fertigkeiten im Rahmen individueller betrieblicher Arbeitsaufgaben und -abläufe im Vordergrund steht. Entsprechend muss es Zielsetzung sein, die jeweiligen Interessen durch ein *angemessenes Verhältnis von Regulierung und Flexibilität der Ordnungsmittel* auszubalancieren (z.B. durch die Formulierung von Mindeststandards) sowie *durch die Einbindung privatwirtschaftlicher Akteure in die entsprechenden Kontrollprozesse zur Harmonisierung und Qualitätssicherung* die Akzeptanz sicherzustellen (Frommberger, 2015b, S. 18).

Wie wird die Ausbildung finanziert?

Mit der Zuständigkeit für bzw. Beteiligung an beruflichen Bildungsangeboten geht in der Regel auch die Verantwortung für die Finanzierung bzw. Kostenübernahme einher. Eine anteilige Finanzierung von Berufsbildungsaktivitäten ermöglicht entweder Einsparpotenziale für die beteiligten Akteure oder die Steigerung des Finanzvolumens, welche beispielsweise für die Ausweitung von Ausbildungskapazitäten und/oder und die Steigerung der Qualität von Ausbildungsangeboten verwendet werden kann (Dohmen, 2015, S. 67).

Für die Beteiligung der Wirtschaft sind damit vor allem Kosten-Nutzen-Betrachtungen und die Vermeidung von Investitionsverlusten beispielsweise durch die Mobilität von Beschäftigten oder deren Abwerbung durch Dritte entscheidend. Es bedarf also einer *Argumentation, unter welchen Bedingungen sich ein Engagement trotz der entstehenden Kosten bzw. der prinzipiellen Abwertungsgefahren lohnen kann*. Wesentliche Nutzenfaktoren sind die produktiven Leistungen der Lernenden im Betrieb und dadurch generierte Erträge, die Vermeidung von Rekrutierungs- und Einarbeitungskosten bei Weiterbeschäftigung des Lernenden sowie die höhere Produktivität ausgebildeter Fachkräfte (vgl. Euler, 2017, S. 27). Dagegen sind zur Vermeidung von Kosten durch Abwerbung überbetriebliche institutionelle Strukturen erforderlich, deren Existenz die Bereitschaft zur anteiligen finanziellen Beteiligung der Wirtschaft maßgeblich beeinflussen.

Grundsätzlich existieren also vielfältige Ansatzpunkte für die Zusammenarbeit von Akteuren, welche sich aus den jeweiligen interdependenten Interessen und Aufgaben im Kontext der Planung, Steuerung

und Durchführung von Berufsbildung ergeben. Entsprechend erscheint die Koordinierung von Entscheidungen und Aktivitäten zwischen den Akteuren „eigentlich“ zweckmäßig.

Ob und in welcher Form eine Kooperation in den jeweiligen, oben skizzierten Handlungsbereichen erfolgt, unterscheidet sich jedoch von Land zu Land. Welche Faktoren dafür potenziell ausschlaggebend sind, ist Gegenstand des nachfolgenden Kapitels.

3.3.2.2. Überblick verschiedener Kooperationsansätze

Wie eingangs dargestellt, handelt es sich bei Kooperationsansätzen um ein mögliches *Regulierungsprinzip*, mittels dessen staatliche und privatwirtschaftliche Interessen in einem spezifischen Gefüge politischer und rechtlicher Strukturen systematisch abgestimmt und zusammengeführt werden. Neben der *Kooperation* gibt es jedoch auch andere Formen, wie mit Interdependenzen – speziell in der Berufsbildung umgegangen werden kann bzw. „wie verschiedene Akteure bestehende Abhängigkeiten bearbeiten“ (Kussau & Brüsemeister, 2007, S. 29). Denn *bei der Kooperation von Akteuren handelt es sich um einen Spezialfall von Handlungskoordination* zwischen Akteuren. Governancetheoretische Ansätze sprechen hier auch von einer *Verhandlungskonstellation*, bei der Handlungskoordination auf der gegenseitigen Ausarbeitung von Vereinbarungen beruht, welche eine bindende Wirkung haben (Kussau & Brüsemeister, 2007, S. 38).

Daneben werden analytisch als weitere Formen der Handlungskoordination zwischen Akteuren Beobachtung und Beeinflussung unterschieden. Im Falle der *Beobachtung* erfolgt eine Koordination zwischen Akteuren durch die (einseitige oder wechselseitige) Anpassung an das wahrgenommene Handeln der anderen. Im Falle der *Beeinflussung* (welchem notwendigerweise die Beobachtung vorausgeht) erfolgt die Handlungskoordination zwischen Akteuren durch gezielte Einflussnahme, z.B. mittels Macht, Geld oder Wissen. Erweitert man also die analytische Perspektive über die spezielle Form der Kooperation (welche auf Aushandlungen bzw. Vereinbarungen basiert) hinaus, so geraten weitere Ansätze der Koordination zwischen Akteuren in der Berufsbildung in den Blick.

Das „wie“ möglicher Koordinierungs- bzw. Kooperationsformen ist Gegenstand unterschiedlicher Forschungsdisziplinen, darunter der international vergleichenden Berufs- und Wirtschaftspädagogik und governancetheoretischen Ansätzen in den Politikwissenschaften und politischen Ökonomie. Allen gemein ist der Anspruch, mittels typologisch-beschreibender Ansätze Unterschiede in der Gestaltung von Qualifikationssystemen zu analysieren. Markt und Staat bzw. „bürokratische Rationalität auf legaler Grundlage“ (Greinert, 1995, S. 31) werden dabei als grundlegende Regelungsmuster bzw. -prinzipien zur Herleitung verschiedener moderner „Grundtypen“ unterschieden. Insbesondere Greinerts analytisches Schema der „**Grundtypen formalisierter Berufsbildung**“ (vgl. z.B. Greinert 1995,

2008) erscheint zunächst gut geeignet, um diese alternativen Formen der Handlungskoordination zu illustrieren. Seine Typologie basiert auf einer *Analyse der grundlegenden Rollen- und Verantwortungsstruktur, d.h. dem ordnungspolitischen Steuerungsmodus beruflicher Bildungssysteme*. Mittels seiner Typisierung setzt sich Greinert im Kern mit der Frage auseinander, „in welcher Weise und mit welchen Zielsetzungen Politik Quantität und Qualität von Beschäftigungsstrukturen im Sinne von Entwicklung und Optimierung steuern kann.“ (Greinert, 2008, S. 6)

Als Grundtypen identifiziert er (neben dem traditionellen Modell²⁶) das *Marktmodell* und das *Schulmodell*, welche jeweils durch *ein* Regelungsmuster, d.h. einerseits der Steuerung auf Basis von Marktprinzipien und andererseits auf Basis staatlich-bürokratischer Steuerungsprinzipien charakterisiert sind. Dagegen basiert der Mischtyp des *korporativen Modells* auf *zwei* Regelungsmustern der Steuerung, d.h. die staatlich-bürokratische Steuerung erfolgt kooperativ in Beteiligung privater Akteure und Organisationen, wodurch anteilig Marktprinzipien eine Rolle spielen. Zur Charakterisierung der entsprechenden Typen bzw. ihrer Rollen- und Verantwortungsstruktur bezieht Greinert fünf Vergleichskriterien ein, von denen sich vier im Kern auf die Verantwortungsbereiche der *quantitativen* wie auch *qualitativ-inhaltlichen Planung*, der *Qualitätssicherung in der Durchführung* mittels Standards sowie der *Finanzierung* der beruflichen Bildung beziehen. Als fünftes Vergleichskriterium wird das *Verhältnis von beruflicher Bildung zu anderen Teilsystemen des Bildungssystems* betrachtet (vgl. Greinert, 1995; 2008; Frommberger, 2015b, S. 15).

Das **Marktmodell** mit seinen zugrundeliegenden Prinzipien der Marktsteuerung (d.h. Wettbewerb sowie dadurch bedingt die Beobachtung der Konkurrenz und entsprechende Anpassung der eigenen Entscheidungen und Handlungen) ist entsprechend in seiner quantitativen Orientierung über das Verhältnis von Ausbildungsbedarf und -nachfrage geregelt und bleibt frei von staatlicher Regelung. Auch die Ausrichtung der Ausbildungsinhalte der Ausbildung orientiert sich an den spezifisch individuellen Bedarfen von Betrieben hinsichtlich ihrer Arbeitsplätze. Durch die Durchführung bzw. Implementierung von spezifischen Qualifizierungsangeboten seitens privatwirtschaftlich agierender Bildungsanbieter bzw. die Unternehmen selbst weist die Ausbildungspraxis einen geringen Standardisierungsgrad auf. Die Kosten werden entsprechend des Nachfrageprinzips durch die Teilnehmenden und/oder Betriebe individuell aufgebracht. Daraus folgt, dass Ausbildungsangebote in der Regel entsprechend des Prinzips der Kostenminimierung gestaltet werden, d.h. der Umfang der Angebote ist auf die Bedarfe ausgerichtet und spiegelt unter Umständen sehr spezifische bzw. in

²⁶ Greinert bezieht in seiner Typisierung auch das Regelungsprinzip der Tradition ein und beschreibt darauf ausgerichtet das sog. traditionelle Modell der Erwerbsqualifizierung, welches v.a. das Ausbildungsmodell der ständisch geprägten Handwerkserziehung als Bezugspunkt hat.

Umfang und/oder Tiefe begrenzte Fertigkeiten und Kenntnisse wider. Weiterhin ist das Marktmodell gekennzeichnet durch eine Ergebnisorientierung, d.h. im Vordergrund steht der durch Prüfung zu erbringende Nachweis arbeitsrelevanter Fähigkeiten. Insgesamt bedingt dies eine strikte begriffliche und institutionelle Trennung von Aktivitäten der beruflichen bzw. Erwerbsqualifizierung, welche durch den Markt reguliert werden, und schulischen Angeboten der allgemeinen und beruflichen Bildung, welche einen geringen Spezifikationsgrad im Sinne bestimmter beruflicher bzw. technischer Qualifikationen aufweisen (Greinert, 2008, S. 9).

Im **Schulmodell** erfolgt die Erwerbsqualifizierung im Rahmen einer staatlich-bürokratischen Steuerung auf Grundlage gesetzlicher Regelungen und ist Teil des staatlichen Bildungssystems, wenngleich strikt differenziert von allgemeinbildenden Schulen. Die quantitative Bedarfsplanung erfolgt entsprechend über staatliche Instanzen vermittelt. Dies impliziert die Fokussierung des Bildungsangebots auf vergleichsweise abstrakte Bündel von Qualifikationen, welche nicht spezifisch auf die individuellen Anforderungen von Betrieben bzw. Arbeitsplätzen eingehen. Auch die Ausbildungspraxis in Schulen folgt nicht primär der Verwendungsorientierung des Gelernten in der Praxis, sondern ist auf Basis theoretisch-curricularer Prinzipien gestaltet. Gleichzeitig ist der Lernprozess z.B. durch Vorgabe von Lernzielen und -inhalten, Anforderungen an Lernorte und Lernmethoden und Vorgaben in Bezug auf Zugangsregelungen und die Ausbildungsdauer in erster Linie input-orientiert. Entsprechend der staatlichen Zuständigkeit erfolgt die Finanzierung schulisch basierter Berufsbildungssysteme aus dem öffentlichen Haushalt (Greinert, 2008, S. 13).

Das **korporative Modell**, wozu auch das duale Berufsbildungssystem gezählt wird, beschreibt dagegen die kooperative Planung, Durchführung, Qualitätssicherung und Finanzierung seitens staatlicher Institutionen und privater Akteure und Organisationen, welches entsprechend „komplizierter Abstimmungsverfahren“ bedarf (Greinert, 2008, S. 10). Wesentliche, diesem Regelungsmuster zugrundeliegenden Prinzipien sind die Selbstverwaltung und das Subsidiaritätsprinzip. Demnach ist der Betrieb der bestimmende Lernort, das heißt die Ausbildungspraxis wird durch den Betrieb gestaltet, während die Qualitätskontrolle durch eigene Institutionen der Wirtschaft zum Zwecke der Selbstverwaltung erfolgt. Der Lernort Schule ist dagegen durch staatliche Vorgaben geregelt. Die Ausbildungsinhalte werden unter Beteiligung der entsprechenden Akteure koordiniert abgestimmt und durch staatliche Regularien legitimiert. Die Finanzierung erfolgt anteilig durch private und staatliche Akteure.

Greinerts Typologie *beschreibt* somit die Grundformen der Handlungskoordination zwischen privaten und staatlichen Akteuren - entweder allein zwischen privaten Akteuren (im Marktmodell) *oder* staatlichen Akteuren (im Schulmodell) *oder* zwischen privaten *und* staatlichen Akteuren (im

korporativen Modell). Wenngleich Greinert als empirische Grundlage seiner Typisierung ein Vergleich westeuropäischer Länder diene (und dabei England, Frankreich und Deutschland die „klassischen“ Systeme repräsentieren), hält Frommberger (2015) den Bezug auf solche „Modellbetrachtungen“ auch im internationalen Vergleich hilfreich, um den konkreten Fall eines Landes im Vergleich mit alternativen Ansätzen zu verstehen und die der beruflichen Bildung entsprechend zugrundeliegenden Regulierungsprinzipien zu identifizieren (Frommberger, 2015b, S. 21).

Gleichwohl erscheinen die entweder rein an den Prinzipien des Marktes oder staatlich-normativer Einflussnahme orientierten Grundformen – mit Blick auf den hier betrachteten Gegenstand der bedarfsorientierten Gestaltung von beruflicher Bildung – im Vergleich zum „Spezialfall“ kooperativer Berufsbildungsstrukturen jeweils mit spezifischen Nachteilen behaftet, welche je nach empirischer Ausprägung in unterschiedlichen Kontexten zu einem „unglücklichen Zusammentreffen von Staats- und Marktversagen“ (Busemeyer, 2015, S. 30) führen. Denn die Hauptgründe für die Zurückhaltung der Wirtschaft im Bereich der Erwerbsqualifizierung sind demnach entweder die Dominanz des Staates, wodurch keine adäquate Vertretung wirtschaftlicher Interessen ermöglicht wird, oder die Furcht vor der erhöhten Mobilität von Arbeitnehmern und den damit verbunden Kostenrisiken entweder aufgrund individueller Motive oder bedingt durch die Abwerbung durch andere Firmen.

Daraus ergibt sich die Frage, *warum die Koordination von Akteuren in einem spezifischen Kontext auf eine bestimmte Art und Weise erfolgt* – also kurz: *warum so und nicht anders?* Im Kern geht es also um die Frage nach den Bedingungsfaktoren für die Koordination zwischen Akteuren. Entsprechend bedarf es „feinerer“ analytischer Kategorien, welche – ggf. nach einer ersten groben Typisierung der dominanten Akteure und Formen der Handlungskoordination – dabei helfen, die Bedingungsstrukturen, also die potenziell fördernden und hemmenden Faktoren für die Kooperation von staatlichen und wirtschaftlichen Akteuren in der Berufsbildung zu identifizieren.

Zu diesem Zweck lohnt die Bezugnahme auf governancetheoretische Analysekategorien, welche explizit auf die Analyse der handlungsbedingenden Faktoren und institutionellen Rahmenbedingungen fokussieren. Dabei werden insbesondere die Rolle sog. *Sinn- bzw. Handlungslogiken* sowie der *Beteiligungs- und Einflusschancen* (sog. Verfügungsrechte) der jeweiligen Akteure, wie auch deren *Einbettung in spezifische institutionelle und soziokulturelle Kontexte* betrachtet (Kussau & Brüsemeister, 2007, S. 33). Demnach sind es zwar einerseits die Handlungen individueller Akteure, welche im Zusammenwirken bestimmte Strukturen schaffen. Andererseits bedingen solche (z.B. historisch gewachsenen) Strukturen das weitere Handeln individueller Akteure, d.h. bereits bestehende Akteurskonstellationen, gesellschaftliche und/oder rechtliche Normen etc. beeinflussen gleichsam die Erwartungen, Handlungskapazitäten und -optionen der jeweiligen Akteure (Giddens 1997 hier nach Kussau & Brüsemeister, 2007, S. 27).

Die Betrachtung solcher Wechselwirkungen erfolgt u.a. im sog. **Varieties of Capitalism-Ansatz** (Hall & Soskice, 2001), einem spezifischen Ansatz der Governance-Forschung, welcher auf politikökonomische Theorien Bezug nimmt, um Formen der Koordination und entsprechend zugrundeliegender Handlungslogiken von Unternehmen zu analysieren. Der Fokus liegt dabei auf der Analyse komplementärer Beziehungen zwischen Institutionen (sog. *institutional complementarities*) in Bereichen, in denen die Koordination mit anderen Wirtschaftsakteuren oder staatlichen Akteuren aufgrund von Abhängigkeitsbeziehungen erforderlich ist: Dabei werden Handlungslogiken betrachtet, welche die Versorgung der Wirtschaft mit Kollektivgütern – darunter auch der Berufsbildung zur Sicherung qualifizierter Arbeitskräfte sicherstellen.

Kernerkenntnis ist, dass bestehende institutionelle Rahmenbedingungen nationaler Volkswirtschaften entsprechend die Strategien von Firmen zur Handlungskoordination mit anderen Wirtschaftsakteuren und/oder dem Staat beeinflussen („*strategy follows structure*“) (Hall & Soskice, 2001, S. 15). Konkret heißt dies, dass Koordinierungsprinzipien so gestaltet werden, dass diese existierende Strukturen ergänzen bzw. mit diesen „zusammen funktionieren“, um deren Effizienz und Wirkung zu gewährleisten.

Im Ergebnis werden zwei grundlegende Typen unterschieden, sog. *Liberal Market Economies* (LME) und *Coordinated Market Economies* (CME), welche spezifische Formen der Koordination von wirtschaftlichen Akteuren illustrieren und in ihrer Typisierung starke Parallelen zu dem Marktmodell sowie dem korporativen Modell von Greinert aufweisen, wenngleich die betrachteten Dimensionen über den Berufsbildungsbereich hinausgehen. Diese Grundtypen wurden im Nachgang zum Erscheinen des gleichnamigen Hauptwerkes durch einen weiteren hybriden Typ, sog. *Mixed Market Economies* (MME) ergänzt, welche sich durch eine starke Rolle des Staates – zum Teil bedingt durch die Abwesenheit bzw. Schwäche alternativer Regelungsprinzipien - in der Koordinierung von Interessen auszeichnen (Molina & Rhodes 2007; Marques & Salavisa 2017 zitiert nach Marques & Hoerisch, 2019). Als entscheidende institutionelle Faktoren für die Beteiligungsformen von Unternehmen in der Erwerbsqualifizierung und der daraus resultierenden Unterschiede von „Qualifikationstypen“ – hier wird differenziert nach betriebsspezifischen, berufs- bzw. industrietypischen Qualifikationen sowie allgemeinen Qualifikationen (Estevez-Abe et al., 2001, S. 148) - werden drei Bereiche genannt:

- **Industrielle Beziehungen** und die damit einhergehende Ausprägung von Tarifsystemen: Ausgeprägte Beziehungen und eine starke Tarifbindung setzen für Unternehmen Anreize, angesichts (vergleichsweise) hoher und standardisierter Löhne in die Erwerbsqualifizierung von Arbeitnehmern zu investieren, um gestiegene Kosten durch erhöhte Produktivität zu kompensieren.
- **Arbeitsmarktgesetzgebung und -politik:** Existierende Beschäftigungs- bzw. Kündigungsschutzregelungen mindern potenziell die Mobilität von Arbeitnehmern und führen

entsprechend zu Anreizen für eine betriebsspezifische Erwerbsqualifizierung (firm specific skills, acquired via OJT).

- **Wohlfahrtsstaatliche Strukturen:** Umfangreiche Strukturen zur sozialen Sicherung wie z.B. im Falle der Arbeitslosigkeit setzen Anreize für einen Fokus auf berufs- bzw. industrietypische Qualifikationen. Denn soziale Sicherungsmechanismen räumen Arbeitnehmer/innen potenziell die Möglichkeit ein, bei der Beschäftigungssuche solchen Angeboten Präferenz einzuräumen, die ihren existierenden Qualifikationen entsprechen, anstatt das erstbeste Angebot annehmen zu müssen.

Diese Strukturen „bedingen“ damit entscheidend die Risiken, welche für Firmen mit einer potenziellen Beteiligung in der Erwerbsqualifizierung verbunden sind: Denn die Mobilität von Beschäftigten bzw. deren Abwerbung bedeutet, wie bereits beschrieben, aus betriebswirtschaftlicher Sicht Verluste von Investitionen bzw. Kosten für die betroffenen Firmen und einen Nutzen für konkurrierende Unternehmen. Entsprechende Ansätze, mit diesen Risiken umzugehen, sind maßgeblich durch die im jeweiligen Kontext existierenden Institutionen bestimmt und basieren auf dem Prinzip der Komplementarität.

Entsprechend existieren verschiedene mögliche „Bearbeitungsstrategien“, welche neben „Anpassungsstrategien“ in marktbasierten Systemen (siehe nachfolgende Erläuterungen zur Spezifität von beruflichen Qualifikationen), auch weitere „nicht-marktbasierte“ Koordinierungsformen umfassen, z.B. durch die branchen-/industriinterne Koordinierung über Verbände, welche auf Interessenausgleich zielen, oder segmentalistische Ansätze in denen Unternehmen individuelle Strategien z.B. mittels Anreizsystemen verfolgen.

In der Zusammenschau der hier skizzierten institutionellen Einflussfaktoren nehmen Busemeyer und Trampusch (2012) schließlich eine Typologisierung von **Skill Regimes** vor (siehe Abbildung 7), welche spezifische Muster des Zusammenspiels von öffentlichem und betrieblichem Engagement sowie institutionellen Faktoren abbilden (siehe Abbildung 8).

Dies impliziert also, dass *etablierte Systeme der Berufsbildung und Beschäftigung sowie die vorherrschenden industriellen Beziehungen maßgeblich die Strategien und Handlungsmöglichkeiten von wirtschaftlichen wie auch staatlichen Akteuren im Bereich der Erwerbsqualifizierung strukturieren.*

Dies bedeutet auch, dass die vorherrschenden Strukturen auch limitierende Wirkung ausüben, „da sie die Bildungsentscheidungen der Individuen und die Personalrekrutierungsstrategien der Unternehmen beeinflussen“ (Busemeyer, 2013, S. 8). Dies wird auch als *Pfadabhängigkeit* bezeichnet, welche auch eine Steuerungsproblematik mit sich bringt.

Abbildung 7: Idealtypische Muster von Ausbildungssystemen („Skill Regimes“)

		Engagement der Betriebe in der beruflichen Bildung	
		Niedrig	Hoch
Öffentliches Engagement in der beruflichen Bildung	Hoch	Etatistisches Ausbildungssystem (school-based occupational skill system)	Kollektives Ausbildungssystem (workplace-based occupational skill system)
	Niedrig	Liberales Ausbildungssystem (general skill system)	Segmentalistisches Ausbildungssystem (firm-based skill system)

Quellen: Busemeyer, 2009, S. 387; Busemeyer & Trampusch, 2012, S. 12

Abbildung 8: Betriebliches Engagement in der Berufsbildung und institutionelle Faktoren

	Berufsbildung	Industrielle Beziehungen	Beschäftigungssystem
Liberales Modell	Schwach entwickeltes öffentliches und betriebliches Engagement	Schwach entwickelt, aber konfliktiv	Liberal/deregulierte Arbeitsmärkte
Etatistisches Modell	Starkes öffentliches Engagement, schwaches betriebliches Engagement	Staatszentriert (Frankreich), bzw. Starker Korporatismus auf allen Ebenen (Schweden)	Starke Koordination zwischen Bildungs- und Arbeitsmarktpolitik, regulierte Arbeitsmärkte
Segmentalistisches Modell	Starkes Engagement der (Groß-)Betriebe, schwaches öffentliches Engagement	Starker Korporatismus auf Firmenebene, schwach auf Industriesektor- und Staatsebene	Hoher Beschäftigungsschutz („lifetime employment“), sonst dereguliert
Kollektives Modell	Starkes öffentliches und betriebliches Engagement	Korporatismus mit Schwerpunkt auf der regionalen und/oder Industrie-Sektor-Ebene	Regulierte Arbeitsmärkte, aber oft fehlende Abstimmung zwischen Bildungs- und Sozialpolitik

Quelle: Busemeyer, 2013, S. 8

So zeigen beispielsweise Marques und Hörisch (2019) unter Bezugnahme auf die Annahmen des VoC-Ansatzes im Rahmen einer fallstudienbasierten Analyse europäischer Länder, dass der Erfolg staatlicher Reformansätze zur Bekämpfung hoher Jugendarbeitslosigkeitsraten durch die Stärkung

arbeitsplatzbezogener beruflicher Qualifizierungsansätze (sog. workplace-based learning) maßgeblich davon abhing, ob diese entsprechend komplementär zu den jeweils dominierenden institutionellen Koordinierungsmustern und Gegebenheiten umgesetzt wurden. Insbesondere Länderkontexte, welche sich durch eine starke staatliche Dominanz in der Gestaltung von Berufsbildungssystemen auszeichneten (sog. Mixed Market Economies) standen demnach vor Schwierigkeiten, wirksame Reformen umzusetzen, da die entsprechend notwendigen systemischen Strukturen (z.B. Beziehungen zu Betrieben in einem bislang schulbasierten Berufsbildungssystemen) sowie institutionellen Grundlagen für eine verstärkte Koordination und/oder Kooperation zwischen Staat und Wirtschaft (durch die staatliche Dominanz wäre die Autonomie der Betriebe gefährdet) fehlten. Dies beschreibt im Kern das von Busemeyer (2015) als „Zusammentreffen von Staats- und Marktversagen“ bezeichneten Zusammenhang.

Auch wenn sich auf Basis der thematisierten institutionalisierten Bedingungsfaktoren kein pauschalisiertes Urteil über „bessere“ oder „schlechtere“ Ausbildungssysteme ableiten lassen, so verdeutlichen die Ausführungen in diesem Kapitel, dass die Kooperation von Akteuren nicht nur ein mögliches Regulierungsprinzip, sondern prinzipiell eine wichtige Zielsetzung darstellt. Die Koordination der jeweiligen Interessen und Handlungen muss erfolgen, wenn die Bedarfsorientierung staatlich finanzierter beruflicher Qualifizierungsmaßnahmen sichergestellt werden soll. Ob eine solche Zielsetzung in Kontexten ohne bisherige Kooperationstradition jedoch realisierbar ist, muss mit Blick auf den institutionellen Kontext geklärt werden.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass *eine Analyse existierender - und insbesondere die Abschätzung möglicher – Koordinations- bzw. Kooperationsformen zwischen Akteuren das Augenmerk auf betriebliche Motive für bzw. gegen die Beteiligung an Maßnahmen zur Erwerbsqualifizierung legen muss*. Diese gehen über die rein inhaltliche Bedarfsorientierung hinaus, sondern müssen auch mögliche Risiken und/oder Nutzen für ein betriebsspezifisches Investment in Erwerbsqualifizierung abwägen.

Eine solche Analyse muss weiterhin den *spezifischen institutionellen Kontext* berücksichtigen, welcher Präferenzen, Entscheidungen und letztendlich Handlungen für oder gegen die Kooperation mit staatlichen Akteuren in der beruflichen Qualifizierung strukturiert. Die hier skizzierten theoretischen Hinweise auf die Bedeutung komplementärer institutioneller Strukturen können dabei helfen, entsprechende Faktoren zu identifizieren. Ein besonderes Augenmerk sollte dann auf *gestaltbaren Faktoren* liegen, welche ggf. in der Programmplanung bzw. in der Ziellogik bearbeitet werden können. Insofern dienen die im Rahmen der VoC-Literatur diskutierten *interdependenten Muster aus institutionellen Rahmenbedingungen und der jeweiligen Handlungslogiken* wirtschaftlicher und

staatlicher Akteure als geeignete Kriterien für die Spezifizierung eines Ex ante-Evaluationsleitfadens insbesondere mit Blick auf die Analyse systemischer Rahmenbedingungen (vgl. Kap. 4).

3.3.3. Organisationale und personelle Kapazitäten in der Berufsbildung

Der Bedarf an hinreichend organisationalen und personellen Kapazitäten in der Berufsbildung hängt eng mit den beiden erstgenannten Faktoren, also der Kenntnis der Qualifikationsbedarfe und der Koordination von Akteursinteressen, eng zusammen. Denn die vorhandenen Kapazitäten entscheiden letztendlich über die Umsetzung und die Qualität der entsprechenden Aktivitäten auf der Planungs- und Steuerungsebene. Genauso müssen die Akteure auf der Umsetzungsebene der beruflichen Bildung, d.h. die für die Durchführung von Qualifizierungsmaßnahmen Verantwortlichen (d.h. Trainingszentren oder Schulen) über hinreichende organisationale und personelle Kapazitäten verfügen. Der letztgenannte Aspekt stand nicht im Fokus der bisherigen Ausführungen, da die hier erforderlichen Kapazitäten relativ einfach zu bestimmen sind.

Wie bereits in Kap. 3.2.1 erläutert, ist die Einbettung von Programmen in Organisationen ein Bedingungsfaktor für den Erfolg eines Vorhabens. Denn die Zielerreichung hängt maßgeblich von den organisatorischen Rahmenbedingungen und der Leistungsfähigkeit der beteiligten Organisationen sowie der zielführenden und effizienten Gestaltung von Prozessen zur Umsetzung von Aktivitäten ab (vgl. Ausführungen zu den organisations- und prozessbezogenen Untersuchungselementen in Kap. 3.2.2.1).

Im Folgenden sollen daher anhand der eingangs benannten Untersuchungselemente diejenigen *organisationalen und personellen Kapazitäten* benannt werden, welche auf der Planungs- und Steuerungsebene notwendig sind, um die Interessen staatlicher und wirtschaftlicher Akteure effektiv zu koordinieren (vgl. Kap. 3.3.3.1) und um die bedarfsorientierte Planung (Planungs- und ggf. Umsetzungsebene) und Durchführung von Maßnahmen zur Erwerbsqualifizierung zu garantieren (vgl. Kap. 3.3.3.2).

3.3.3.1. Erforderliche Kapazitäten für die Koordinierung von Akteuren

Koordinierungsaktivitäten finden zum einen *horizontal* bzw. bereichsübergreifend zwischen verschiedenen Akteuren (z.B. Staat und Wirtschaft) oder auch zwischen Politikbereichen (siehe dazu die Diskussion zur „Schnittstellen“-Position von Berufsbildung in Kap.3.3.2.1) statt. Zum anderen erfolgt Koordinierung auch *vertikal*, d.h. über verschiedene Ebenen: Man kann hier beispielsweise als Analysekatoren zwischen formalen Ebenen der Berufsbildung unterscheiden, d.h. der

administrativen Planungs-/Steuerungsebene und der betrieblich/schulischen Umsetzungsebene. Eine weitere Analyseperspektive, welche je nach Kontext mehr oder weniger deckungsgleich zu den formalen Ebenen ist, stellt die Unterscheidung zwischen nationaler, regionaler/lokaler und organisationaler Ebene dar. Dies wird durch das Konzept des sog. *Mehrebenensystems* illustriert:

„Mehrebenensysteme (...) entstehen, wenn zwar die Zuständigkeiten nach Ebenen aufgeteilt, jedoch die Aufgaben interdependent sind, wenn also Entscheidungen zwischen Ebenen koordiniert werden müssen.“ (Benz, 2004, S.127 zitiert nach Kussau & Brüsemeister, 2007, S. 32)

Die besagten Interdependenzen und Bedingungsfaktoren für die Art (das „Wie“) horizontaler Koordinierungsaktivitäten zwischen Staat und Wirtschaft waren bereits Gegenstand des vorangehenden Kapitels (vgl. Kap. 3.3.2). Im Folgenden soll nun auf die dafür *erforderlichen Kapazitäten und Ressourcen* (sog. **Verfügungsfähigkeiten**) sowie die erforderlichen **Verfügungsrechte** auf Seiten der jeweiligen Akteure Bezug genommen werden. Sind diese nicht vorhanden, laufen jegliche institutionalisierten Regelungsmuster bzw. -mechanismen Gefahr, dysfunktional zu bleiben.

Mit Blick auf horizontale Koordinierungsaktivitäten kann dies am Beispiel der Rolle und Aufgaben *wirtschaftlicher Interessenvertretungen* (im Folgenden als *intermediäre Akteure* bezeichnet) erläutert werden. Diese stellen einen wesentlichen Mechanismus dar, um die Beteiligungs- bzw. Einflusschancen wirtschaftlicher Akteure auf die (Mit-) Gestaltung der Berufsbildung zu gewährleisten. Solche intermediären Akteure können in verschiedenen Formen und Formalisierungsgraden auftreten: als autonom organisierte Wirtschaftsverbände oder Netzwerke auf sektoraler Ebene, als halbstaatlich organisierte Institutionen (z.B. Kammerverbände), oder als staatliche Institutionen (z.B. nationale Berufsbildungsausschüsse mit Beteiligung wirtschaftlicher Akteure).

Im Kontext korporativer bzw. kollektiver Berufsbildungssysteme übernehmen diese eine wichtige „Scharnierfunktion“: Zum einen übernehmen sie zentrale Aufgaben in der beruflichen Bildung und fungieren zum anderen als Interessenvertretung ihrer Mitglieder gegenüber dem Staat. Dies bezeichnet Busemeyer als *korporatistisches Tauschgeschäft* (Busemeyer, 2015, S. 30).

Konkret bedeutet dies die Übernahme wichtiger Planungs- und Steuerungsaufgaben im Rahmen der betrieblichen Beteiligung an der beruflichen Bildung. Im Fall *kollektiver Berufsbildungssysteme* (vgl. Kap. 3.3.2.2) ist dies auch mit der Zielsetzung verbunden, allgemeinverbindliche Standards²⁷

²⁷ Busemeyer (2015, S. 31) weist darauf hin, dass die Einhaltung kollektiv gesetzter, allgemeinverbindlicher Standards ein wichtiges Kriterium darstellt, um sog. Mitnahmeeffekte zu vermeiden. Diese Gefahr besteht dann, wenn Betriebe großzügige (nationale oder internationale) staatliche Subventionen für den Aufbau und die Umsetzung betrieblicher Maßnahmen zur Erwerbsqualifizierung in Anspruch nehmen, ohne jedoch im Gegenzug zur Einhaltung bestimmter Standards (z.B. in Bezug auf die Qualität der Ausbildung oder die Orientierung an inhaltlichen Standards) verpflichtet zu werden bzw. sich zu verpflichten.

einzuhalten. Um dieser Doppelrolle gegenüber Staat und Unternehmen gerecht zu werden, müssen intermediäre Akteure gewährleisten, dass sie einerseits in der Lage sind ihre Mitglieder zur Verfolgung gemeinsamer Ziele in die Pflicht zu nehmen (*Verpflichtungsfähigkeit*) und andererseits effektiv deren Interessen gegenüber staatlichen Akteuren vertreten (*Interessenvertretung*).

Für beides ist es erforderlich, dass Verbände durch die Mitgliederbasis legitimiert sind und Entscheidungsstrukturen so gestaltet sind, dass Partizipation gewährleistet ist. Denn eine „autoritär-herrschaftliche“ Verbandsstruktur würde sowohl die Gültigkeit der vertretenen Interessen als auch die Durchsetzungsfähigkeit kollektiver und/oder staatlicher Interessen gegenüber den eigenen Mitgliedern gefährden.

Entsprechend müssen die intermediären Akteure zuallererst über entsprechende *Koordinierungsfähigkeiten, d.h. Strukturen und Prozesse verfügen, welche die Vernetzung und den Dialog untereinander sicherstellen*, Transparenz und Vertrauen schaffen und damit die Grundlage für „kollektives Handlungspotenzial“ schaffen (vgl. Tosun, 2017, S. 44; Busemeyer, 2015, S. 31; Frommberger, 2015b, S. 24).

Damit verbundene Herausforderungen bzw. mögliche *Risiken* für das Gelingen staatlich-wirtschaftlicher Koordination und Kooperation liegen in erster Linie auf der Ressourcen- und Prozessebene, wenn *Koordinierungsmechanismen und/oder geeignete Dialogstrukturen fehlen*. Ursache (wie auch Konsequenz) sind die *fehlende Legitimierung* der Akteure bzw. fehlendes Vertrauen seitens der assoziierten Mitglieder oder *mangelnde Kapazitäten*. Letzteres ist insbesondere dann der Fall, wenn solche Netzwerk- oder Verbandsstrukturen einen zu großen Geltungsbereich haben und/oder einen geringen Formalisierungsgrad aufweisen. Im Ergebnis birgt dies das Risiko, dass gemeinsame Ziele diffus bleiben und assoziierte Mitglieder sich entsprechend nicht hinreichend mit intermediären Akteuren identifizieren können (Gefahr mangelnder Verpflichtungsfähigkeit). Weiterhin besteht durch das *Fehlen ausreichender Ressourcen* (Personal, Finanzierung) die Gefahr, dass die Erfüllung der übertragenen Aufgaben und die Koordinierung von Interessen untereinander, nicht effektiv ausgeübt werden kann (vgl. Tosun, 2017, S. 44; Busemeyer, 2015, S. 32). Genauso besteht die Gefahr, dass ein *zu hoher Koordinierungsaufwand* die Erfüllung der eigentlichen Aufgaben und Zielsetzungen gefährdet. Dieses Risiko kann durch die Ineffizienz der Koordinierungsprozesse selbst verursacht werden, oder wie bereits erwähnt durch unrealistische Zielsetzungen bezüglich des beanspruchten Geltungsbereichs der Interessenvertretung (z.B. national vs. sektoral).

An diesem Punkt lohnt es sich zudem, die Betrachtung der sog. wirtschaftlichen Akteure weiter zu differenzieren: Nicht überraschend existiert besonders häufig ein Spannungsverhältnis zwischen wirtschaftlichen Akteuren der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite, wenn die jeweiligen Zielsetzungen zu sehr auseinander gehen. Insbesondere in Kontexten mit nur schwach ausgeprägten

institutionalisierten industriellen Beziehungen kann dies den Koordinierungsaufwand zwischen diesen Akteuren beträchtlich erhöhen. Dies kann beispielsweise dazu führen, dass Koordinierungsprozesse *instabil und ineffizient* verlaufen (sofern die Beteiligung der Arbeitnehmerseite vorgesehen ist) und entsprechend nicht die intendierten Ziele und Wirkungen erzeugen. Dies mündet oft darin, dass die Einbeziehung der Gewerkschaften – sowohl seitens der Arbeitgeberseite als mitunter auch auf Seiten staatlicher Akteure - nicht erwünscht ist, wenngleich dies im öffentlichen Interesse wäre. Ist die Beteiligung der Arbeitnehmerseite gar nicht erst vorgesehen, besteht wiederum die Gefahr, dass Koordinierungsprozesse allein zwischen Staat und Arbeitgebern *unerwünschte Ergebnisse oder Wirkungen* für Arbeitnehmer hervorbringen, welches wiederum die Erzeugung der intendierten Wirkungen als Ganzes gefährden kann. So sollte beispielsweise sichergestellt sein, dass die Teilnahme an bzw. der Erwerb von Qualifikationen, an denen die Arbeitgeberseite Bedarf hat entsprechend in der Entlohnung berücksichtigt wird, andernfalls bestehen für Arbeitnehmer kaum Anreize für eine (Weiter-)Qualifizierung.

Neben den Verfügungsfähigkeiten sind damit auch die **Verfügungsrechte**, d.h. die *konkreten Beteiligungs- und Einflusschancen der jeweiligen wirtschaftlichen Akteure* in der Koordinierung von Interessen entscheidend. Die Chancen bestimmen sich dadurch, ob wirtschaftlichen Akteuren die entsprechenden *Rechte eingeräumt werden*. Dies erfolgt durch den Staat und/oder die wirtschaftlichen Akteure selbst, z.B. seitens der intermediären Akteure gegenüber ihren Mitgliedern oder seitens der Arbeitgeber gegenüber der Arbeitnehmerseite. Die konkreten Einflusschancen sind auch davon abhängig, *wie formalisiert, d.h. bindend die eingeräumten Rechte sind* (z.B. durch Gesetzgebung oder organisationsspezifische Normen- und Regelwerke).

Ob wirtschaftliche Akteure schließlich Gebrauch von ihren Verfügungsrechten machen, hängt auch von den *konkreten Anreizstrukturen* ab, d.h. worauf sich die Beteiligungs- und Einflusschancen beziehen. Im Kontext der beruflichen Bildung werden solche Anreizstrukturen für wirtschaftliche Akteure beispielsweise durch Mitwirkung in der Ausgestaltung von Ausbildungsinhalten, die selbstverwaltete²⁸ Gestaltung und Überwachung betrieblicher Qualifizierungsmaßnahmen, die (Mit-)Entscheidung über die Verteilung von (und ggf. Zugang zu) Subventionen zur Förderung von Maßnahmen der Erwerbsqualifizierung sowie über die Beteiligung an Prozessen zur politischen Einflussnahme bzw. der Interessenvertretung geschaffen (Busemeyer, 2015, S. 33).

²⁸ Die Selbstverwaltung wahrt einerseits die Autonomie wirtschaftlicher Akteure gegenüber dem Staat, aber berücksichtigt gleichzeitig kollektive Interessen, welche notwendigerweise zu individuellen Einschränkungen führen. Beispielsweise liegt im Bereich der Erwerbsqualifizierung die Qualitätssicherung und teilweise Standardisierung betrieblicher Qualifizierungsprozesse im kollektiven Interesse der Wirtschaft wie auch des Staates. Dies schränkt zu einem gewissen Grad individuelle betriebliche Gewinn- bzw. Profitmaximierungsstrategien ein, da Maßnahmen zur Erwerbsqualifizierung nicht allein an den betrieblichen Bedarfen und Interessen orientiert sein können.

Auf Seiten *staatlicher Akteure* lassen sich *Risiken aufgrund eines besonders hohen Koordinierungsaufwands* auf horizontaler wie auch vertikaler Ebene im Mehrebenensystem Berufsbildung dann ableiten, wenn die Zuständigkeiten für die berufliche Bildung über eine Vielzahl an Ressorts und Verwaltungseinheiten verteilt ist, was aufgrund der thematischen Überschneidung beruflicher Bildungspolitik mit anderen Politikressorts nicht ungewöhnlich ist. Dies birgt beträchtliche Herausforderungen für die Koordinierungsfähigkeit, da alle zuständigen staatlichen Akteure jeweils über die erforderlichen Prozesse und Ressourcen verfügen müssen. Im schlimmsten Fall führt dies zu einer erheblichen Unübersichtlichkeit staatlich gesteuerter Berufsbildung: Reformen werden nicht aufeinander abgestimmt und im Ergebnis kommt es zu einem Nebeneinander von unkoordinierten Angeboten und Regelungen. Oftmals geht dies auch einher mit einer *mangelnden Bereitschaft zur Koordination* – beispielsweise aufgrund von Konkurrenzverhalten zwischen Ressorts oder Verwaltungseinheiten aufgrund parteipolitischer Differenzen oder der Konkurrenz um staatliche Budgetzuteilungen.

Insbesondere in rein staatlich verwalteten Berufsbildungssystemen sind mangelnde finanzielle und personelle Ressourcen sowie fachliche Expertise eine häufige Ursache für ineffiziente Organisations- und Prozessstrukturen auf der Planungs- und Steuerungsebene. Mangelnde fachliche Expertise in staatlich-bürokratischen Organisationen ist besonders dann ausgeprägt, wenn keine dezidierten Qualifikationen bzw. Qualifizierungsangebote existieren, die auf administrativ-fachliche Aufgaben vorbereiten bzw. als Zugangsvoraussetzung fungieren. In der Summe führen defizitäre staatliche Kapazitäten und eine mangelhafte Koordination der beruflichen Bildung nicht nur zu Qualitätsproblemen in der Berufsbildung, sondern auch zur fehlenden Beteiligungsbereitschaft auf Seiten wirtschaftlicher Akteure.

Denn *mangelhafte Ressourcen und Prozessstrukturen auf Seiten staatlicher Strukturen gehen mit erhöhten Kosten für die Wirtschaft einher* und führen zu Unsicherheit über den Mehrwert der Koordination bzw. Kooperation²⁹.

3.3.3.2. Erforderliche Kapazitäten für die bedarfsorientierte Planung und Umsetzung von Qualifikationsmaßnahmen

Wie in Kap. 3.3.1 dargestellt wurde, kann die Bedarfsorientierung beruflicher Bildungsprozesse und -ergebnisse nur indirekt gesteuert werden, indem die Inhalte und Ergebnisse von

²⁹ Diese Problematik ist ein häufig genannter Grund auf Seiten wirtschaftlicher Akteure und insbesondere das Verhältnis von Mehraufwand und Nutzen rücken dann ins Zentrum der Diskussion. Diese Problematik wird mitunter sehr bildlich von Wirtschaftsvertretern auf den Punkt gebracht, wie das nachfolgende Zitat illustriert: „I expect to receive a goat, but later it turns out that I have already spent a cow in the process.“ (Äußerung eines Verbandsvertreters während eines, von der Verfasserin begleiteten, Workshops zur Erarbeitung von Positionen der Wirtschaft zu einer staatlichen Reforminitiative des nationalen Berufsbildungssystems).

Qualifizierungsprozessen auf der **Planungs- bzw. Inputebene** über Vorgaben in Form von Curricula bzw. beruflicher Qualifizierungsstandards definiert und bis zu einem gewissen Grad normiert werden. Hier können die verantwortlichen staatlichen und betroffenen wirtschaftlichen Akteure gestaltend Einfluss nehmen, sofern sie über die entsprechenden Rechte zur Mitgestaltung verfügen. Weiterhin wurden die aus der beruflichen Qualifikationsforschung stammenden Instrumente der Arbeitsprozessanalyse sowie sog. Experten-Fachkräfte-Workshops als potenziell geeignete Ansätze vorgestellt, um die konkreten Qualifikationsbedarfe zu ermitteln, deren Relevanz für berufliche Qualifizierungsprozesse zu bewerten und entsprechend in die Vorgaben einfließen zu lassen.

Beide der genannten Analyseansätze implizieren dabei die *Beteiligung wirtschaftlicher Akteure*. Dabei handelt es sich einerseits um *Betriebe und das betriebliche Personal*, welche ggf. als Erhebungseinheiten bzw. als Informanten zu Fragen der Arbeitsorganisation, relevanter Arbeitsprozesse und -aufgaben fungieren.

Daneben wird mit sog. *Experten-Facharbeitern* und *Sachverständigen* auf spezifische individuelle wirtschaftliche Akteure hingewiesen, welche entscheidend für die Bestimmung und Gestaltung bedarfsorientierter Qualifizierungsmaßnahmen sind. Die Aufgabe solcher Sachverständigen ist die *Bewertung* der Informationen aus betrieblichen Untersuchungen und Arbeitsprozessanalysen, als auch die Ableitung von *Schlussfolgerungen zur Gestaltung* curricularer Vorgaben. Mitunter dienen diese Sachverständigen auch selbst als Informant/innen, sofern keine Primärdaten in den Betrieben erhoben werden. Entsprechend müssen „Experten-Facharbeiter“

„(...) durch ihre berufliche Biografie, ihre berufliche Kompetenz und ihre aktuellen Arbeitsaufgaben einen *Erfahrungs- und Wissenshintergrund* (repräsentieren), *der sich zur Bestimmung von in die Zukunft³⁰weisenden Zusammenhängen nutzen lässt*“ (Bremer 2002, S.218 zitiert nach Rauner, 2017, S. 803).

Dies verdeutlicht zum einen, dass *hinreichende berufs- bzw. industriespezifische Kompetenzen* vonnöten sind, über die nicht-wirtschaftliche Akteure³¹ üblicherweise nicht verfügen. Zum anderen geht es hier um Kompetenzen, welche deutlich über die Fähigkeiten individueller betrieblicher Informanten hinausgehen. Diese besitzen zwar Kenntnis über die betriebspezifische Organisation und Abläufe, aber können diese nicht automatisch hinsichtlich deren Relevanz bewerten oder Schlussfolgerungen über erforderliche Qualifizierungsbedarfe ableiten. Insbesondere in Kontexten

³⁰ Der Verweis auf die Zukunftsorientierung weist auf die Notwendigkeit hin, absehbare Entwicklungen in der Gestaltung der Arbeitsorganisation und -inhalten bei der Planung von Qualifizierungsmaßnahmen und -inhalten zu berücksichtigen, sodass diese für eine hinreichend lange Dauer Relevanz besitzen.

³¹ Dazu zählen staatliche Akteure, wie auch wissenschaftliche bzw. akademische „Experten“ (z.B. Hochschulvertreter/innen industrienaher Fachbereiche), welche in vielen staatlich-administrierten Berufsbildungssystemen oftmals zwar mit der Definition beruflicher Qualifizierungserfordernisse bzw. der Entwicklung von Curricula oder anderweitiger Standards beauftragt werden, aber jenseits ihrer Fachkenntnisse keine Kenntnis über die betrieblichen Zusammenhänge und -abläufe besitzen (sofern sie diese nicht gezielt untersuchen).

ohne eine institutionalisierte Qualifikationsforschung wird die *notwendige Verschränkung von industriespezifischen und methodisch-didaktischen Kenntnissen* oftmals zur Herausforderung. Ein Fehlen birgt das Risiko, dass es bereits auf der Planungsebene nicht hinreichend gelingt die Bedarfsorientierung von Qualifizierungsinhalten und -formaten sicherzustellen.

Weiterhin erfordert die kompetente Rolle von Sachverständigen – hier verstanden als Funktionäre von Wirtschaftsverbänden oder Gewerkschaften – im Rahmen von Planungsaktivitäten, dass diese neben Sach- bzw. Fachkompetenz zur Identifizierung des Qualifikationsbedarfes und der daraus abgeleiteten Ausbildungsinhalte und -ziele zugleich auch die jeweiligen *Akteursinteressen angemessen vertreten* (Rauner, 2017, S. 801). Dies verweist wiederum auf die bereits in Kap. 3.3.1.2 angesprochene Tatsache, dass Vorgaben z.B. bezüglich des Umfangs und der Tiefe von Qualifikationsinhalten immer auch interessengeleitet definiert werden und sich nicht allein aus objektiven Erfordernissen ableiten. Sachverständige können ihrer Rolle als Interessenvertreter aber nur gerecht werden, sofern sie *über die entsprechenden Informationen zu den Zielsetzungen und Interessen von Betrieben bzw. Beschäftigten verfügen*. Dies verweist wiederum auf die Wichtigkeit funktionaler Strukturen der Interessenvertretung und -koordination (vgl. Kap. 3.3.3.1).

Damit wird deutlich, dass *für das Gelingen einer Input-Steuerung und die Gewährleistung der inhaltlichen Relevanz beruflicher Curricula einerseits die fachliche Kompetenz der individuellen Akteure und andererseits deren „Autorität“ als Interessenvertreter/-innen entscheidend* sind. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass die Beteiligung wirtschaftlicher Akteure *pro forma* noch keine Erfolgsgarantie ist, solange deren individuelle Kompetenz und Autorität nicht sichergestellt ist.

Die Bedarfsorientierung auf der **Umsetzungs- bzw. Prozessebene** hängt wiederum maßgeblich von den Kapazitäten und Ressourcen der *Akteure in der Berufsbildungspraxis* ab, welche lediglich durch Vorgaben und Kontrollmaßnahmen sichergestellt werden können, wie bereits in Kap. 3.3.1.1 ausgeführt wurde. Bei den Akteuren handelt es sich - je nach Ausgestaltung der beruflichen Qualifizierungsangebote - um Betriebe und Schulen sowie das für die Vorbereitung und Durchführung verantwortliche Personal.

Entscheidende Faktoren, um die Bedarfsorientierung von Qualifizierungsmaßnahmen sicherzustellen, sind *ausreichende finanzielle Mittel für die Verfügbarkeit der notwendigen technischen Ausstattung und Lernmittel*. Insbesondere in Ländern mit ausschließlich staatlich finanzierten Berufsbildungsangeboten ist die chronische Unterfinanzierung von Trainings- bzw. Bildungseinrichtungen ein häufiges Problem, welches das Risiko für eine mangelhafte Qualität in der Ausgestaltung birgt (Busemeyer, 2015, S. 30).

Entscheidend ist weiterhin die entsprechende *fachliche, praktische und methodisch-didaktische Qualifizierung des Ausbildungspersonals*. Empirische Untersuchungen zeigen, dass die Kompetenzentwicklung bei den Trainingsteilnehmer/innen entscheidend durch Fachkenntnis und -

wissen des Ausbildungspersonals bedingt ist (Rauner, 2017, S. 816). Häufig fehlt es insbesondere dem schulischen Lehrpersonal an einschlägigen fachlichen Qualifikationen sowie an hinreichender Praxiserfahrung, um Lehr- und Lernprozesse adäquat, d.h. praktisch und an den Erfordernissen beruflicher Arbeitsprozesse orientiert zu gestalten und durch theoretisches Wissen zu untermauern. Weiterhin birgt eine mangelhafte finanzielle Ausstattung der schulischen Berufsbildung häufig das Risiko, dass die Tätigkeit als Lehrkraft aufgrund der geringen Bezahlung keine bedeutsamen Anreizstrukturen bietet, in die eigene fachliche – und auch pädagogische – Qualifizierung zu investieren.

In Kontexten ohne bisherige Tradition der betrieblichen Beteiligung an Qualifikationsmaßnahmen existiert in Betrieben³² wiederum in der Regel gar kein Personal, welches über grundlegende methodisch-didaktische Kompetenzen zur Planung und Anleitung von strukturierten Trainingsaktivitäten verfügt. Anlernprozesse (training-on-the-job) erfolgen unter diesen Rahmenbedingungen häufig durch Personen, welche zwar aufgrund ihrer Beschäftigungsdauer vertiefte Kenntnis über betriebliche Arbeitsabläufe und die Ausführung von Aufgaben besitzen, aber – mangels entsprechender beruflicher Qualifizierungsangebote – selbst nicht über einschlägige fachliche Qualifikationen und theoretisches Wissen verfügen.

Dies verdeutlicht, dass der Mangel an qualifiziertem Ausbildungspersonal und fehlenden Ressourcen häufig durch den systemischen Kontext bedingt, und damit ein systemisches Problem ist. Das heißt, für die existierende Ausgestaltung von Berufsbildungssystemen sind in der Regel verschiedene Kontextfaktoren verantwortlich, welche nicht ohne Weiteres beeinflusst werden können (siehe dazu die Ausführungen in Kap.3.3.2.2). Durchaus beeinflussbar ist dagegen die Verfügbarkeit der notwendigen personellen Kapazitäten, d.h. der personellen fachlichen, praktischen und methodisch-didaktischen Kompetenzen des verantwortlichen Ausbildungspersonals sowie die Verfügbarkeit einer für Trainingszwecke notwendigen Ausstattung. Die größte Herausforderung ist hier jedoch die Zeit, welche für die Sicherstellung von grundlegenden organisationalen und personellen Kapazitäten benötigt wird. Für die Entwicklung und Umsetzung von Qualifizierungsangeboten und flankierenden Maßnahmen in der iBBZ gilt es also besonders die gestaltbaren bzw. beeinflussbaren Faktoren zu berücksichtigen, welche potenziell in dem vorgegebenen Zeitrahmen realisierbar sind.

³² Dies bezieht sich auf die Industriebetriebe und klammert dabei die vielfach noch im traditionellen Handwerk vorkommenden Formate einer traditionellen Lehre (d.h. z.B. in Anleitung durch einen erfahrenen und technisch versierten „Meister“) aus.

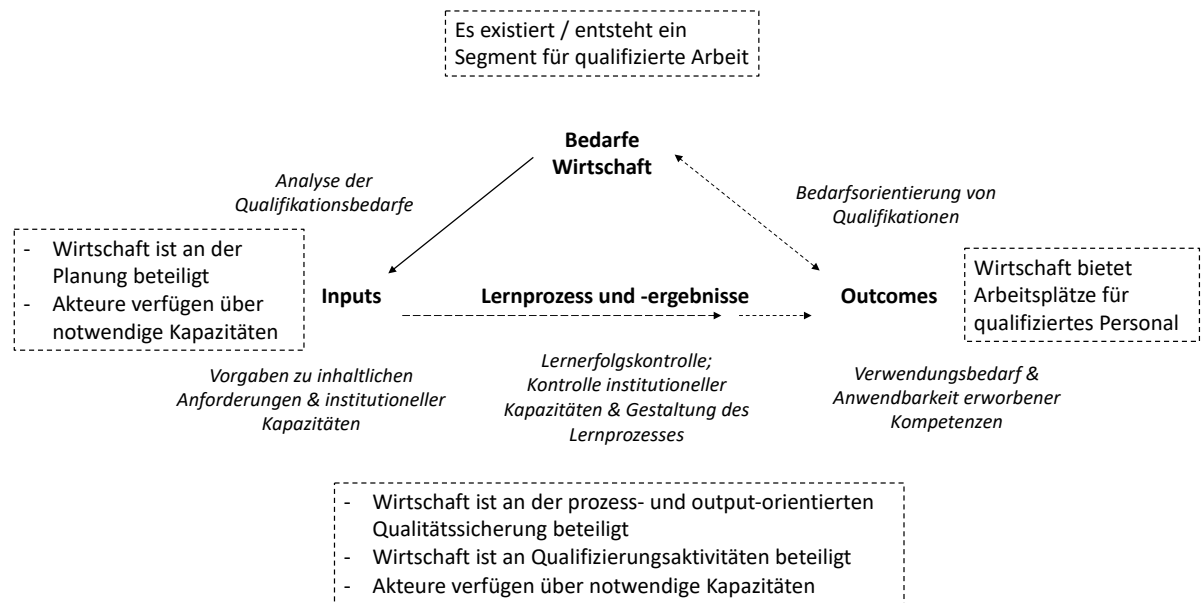
4. Hypothesen: Implikationen für die Gestaltung einer Ex-ante Evaluation in der internationalen Berufsbildungszusammenarbeit

Wie in dem Theorieteil dieser Arbeit dargestellt wurde, ist die Zielsetzung von Ex-ante Evaluationen, *Bewertungen* über ein geplantes Vorhaben – bzw. eine Abwägung von Programmalternativen - *hinsichtlich der Machbarkeit, Relevanz und der logischen Kohärenz der geplanten Maßnahmen und angestrebten Ergebnisse und Zielsetzungen vorzunehmen sowie relevante programminterne und -externe Rahmenbedingungen und Einflussfaktoren zu identifizieren, welche wahrscheinlich zum Erfolg des Programms beitragen – oder dieses gefährden*. Eine solche Analyse soll damit zwar eine breite analytische Perspektive einnehmen, hat aber gleichzeitig praxisorientiert, d.h. an den Erkenntnisinteressen der Rezipienten (hier in erster Linie Programmplaner bzw. -verantwortliche) orientiert zu sein, indem sie relevante Informationen zur weiteren Planung und Steuerung des Vorhabens zur Verfügung stellt. Um eine angemessene Balance zwischen analytischer Breite und der Fokussierung auf den praktischen Erkenntnisinteressen (Handlungsorientierung) zu wahren, erscheint der Einbezug relevanter - empirischer oder theoretischer - Informationen ratsam, um Hinweise auf relevante Einflussgrößen – und entsprechende Untersuchungsaspekte zu erhalten.

Dieser Logik folgend wurden drei gemeinhin als „Erfolgsfaktoren“ designierte Größen hinsichtlich ihrer Bedeutung für die Planung und Umsetzung bedarfsorientierter Qualifizierungsmaßnahmen im Kontext von Programmen der iBBZ analysiert:

Grundsätzlich stellen (a) die **Kenntnis über die Bedarfe sowie Berücksichtigung dieser in der Planung und Umsetzung von Qualifizierungsmaßnahmen** und (b) die **Beteiligung der Wirtschaft sowie Koordination staatlicher und wirtschaftlicher Interessen Gelingensbedingungen** dar. Diese gilt es sicherzustellen, um den Erfolg entsprechend ausgerichteter Programme in der iBBZ zu ermöglichen (*Ziel- und Wirkungsperspektive*). In der weiteren Analyse wurden die jeweils zugrundeliegenden Strukturen und Mechanismen identifiziert und als weiterer Erfolgsfaktor c) die **benötigten organisationalen und personellen Kapazitäten, welche die Funktionalität der Strukturen und Prozesse gewährleisten**, bestimmt (*Systemperspektive sowie Organisations- und Prozessperspektive*). Diese Faktoren sind als Erweiterung des Steuerungsmodells der beruflichen Bildung in Abbildung 9 zusammengefasst.

Abbildung 9: Gelingensbedingungen bedarfsorientierter Qualifizierungsangebote



Quelle: eigene Darstellung

Für die im Rahmen einer Ex-ante Evaluation durchzuführende Analyse und Bewertung von geplanten Qualifikationsmaßnahmen im Kontext der iBBZ gilt es somit die folgenden Untersuchungsdimensionen zu berücksichtigen:

In Bezug auf (a) **die Bedarfsorientierung** gilt es

- die jeweiligen *wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und betrieblichen Rahmenbedingungen* sowie
- die *Rahmenbedingungen im nationalen (Berufs-)Bildungssystem* zu berücksichtigen (Systemperspektive).

Dies setzt auf der Planungs- und Steuerungsebene die folgenden **organisationalen und personellen Kapazitäten** (c) (Organisations- und Prozessperspektive) voraus:

- Kenntnisse über die *Struktur, Arbeitsorganisation und die erforderlichen Kompetenzen zur Ausübung und Gestaltung der üblichen Arbeitsprozesse und Arbeitsaufgaben*;
- das *methodisch-didaktische Verständnis* über die Bedingungen und Strukturen für die Entwicklung der entsprechenden Kompetenzen;
- die *indirekte Steuerung von Bedarfen über Vorgaben (Input) und Verankerung von Kontrollmechanismen auf Prozess- und Output-Ebene*
- die faktisch vorhandenen Verfügungsrechte und -fähigkeiten, d.h. *Beteiligungs- und Einflusschancen wirtschaftlicher Akteure, welche*

- durch *individuelle Fachexperten* vertreten werden, die über hinreichende industriespezifische Kompetenzen und Erfahrungen verfügen, um Bedarfe zu identifizieren und diese hinsichtlich ihrer Relevanz für die Gestaltung von Qualifizierungsmaßnahmen zu bewerten.

Zur Sicherstellung der Bedarfsorientierung auf der Umsetzungsebene werden die folgenden organisationalen und personellen Kapazitäten benötigt:

- ausreichende *finanzielle Mittel und technische Ausstattung*, sowie insbesondere
- *qualifiziertes Ausbildungspersonal*, welche über hinreichende (industriespezifische) fachlich-praktische und methodisch-didaktische Kompetenzen verfügen

In Bezug auf (b) die **Beteiligung der Wirtschaft sowie Koordination staatlicher und wirtschaftlicher Interessen** gilt es

- die *(Pfad-)Abhängigkeit von spezifischen institutionellen Konstellationen* zu analysieren (Systemperspektive)

Dies erfordert auf der Planungs- und Steuerungsebene die folgenden (c) **organisationalen und personellen Kapazitäten** (Organisations- und Prozessperspektive)

- funktionale *Koordinierungsstrategien*, welche auf den jeweiligen institutionellen Kontext angepasst sind,
- effiziente *Koordinierungsmechanismen auf wirtschaftlicher wie auch staatlicher Seite* sowie
- *faktisch vorhandene Beteiligungs- und Einflusschancen* (Verfügungsrechte und -fähigkeiten) *wirtschaftlicher Akteure*
- *legitimierte und informierte „Funktionäre“*, welche die Interessen und Ziele ihrer Mitglieder in verschiedenen Handlungsbereichen der beruflichen Bildung vertreten können.

Die Analyse dieser Faktoren im Rahmen einer Ex-ante Evaluation kann mit Blick auf die Planung und Bewertung von durchführungsorientierten Vorhaben in der iBBZ dabei helfen,

- die Existenz der notwendigen Ressourcen und Prozesse auf organisationaler Ebene zu überprüfen,
- die angestrebten Ziele und Ergebnisse zu spezifizieren,
- die Zielsystematik in Bezug auf die logische Konsistenz und Reliabilität der zugrundeliegenden Annahmen über die programmexternen und -internen Rahmenbedingungen zu bewerten,
- relevante Einflussfaktoren zu identifizieren, welche die Wirkfähigkeit von Programmen beeinflussen und
- relevante Untersuchungsdimensionen und Bewertungskriterien für die Entwicklung eines Monitoring- und Evaluationskonzepts abzuleiten

Entsprechend werden die folgenden *Hypothesen* formuliert:

- (1) Für die Planung und Bewertung bedarfsorientierter beruflicher Qualifizierungsmaßnahmen in der iBBZ müssen die zugrundeliegenden Mechanismen und konstituierenden Strukturen zur Gewährleistung der Bedarfsorientierung und der Interessenkoordination zwischen Staat und Wirtschaft analysiert werden. Da diese wichtige Gelingensbedingungen für den Erfolg von Qualifikationsmaßnahmen darstellen, liefert ihre Analyse wertvolle Informationen, welche für die Gestaltung und Steuerung von Programmen in der iBBZ nutzbar gemacht werden können.
- (2) Der potenzielle Einfluss dieser Gelingensbedingungen kann zudem durch die systematische Betrachtung von Programmen in ihrer zeitlichen Entwicklung ermittelt werden. Dies ermöglicht es, die relevanten Schlüsselfaktoren für den mittel- und langfristigen Erfolg eines Vorhabens zu bestimmen und damit die Chancen und Risiken abzuschätzen.

5. Methodisch-empirischer Teil: Ex-ante Evaluation des SCHOOLPLATE-Projekts

Nachfolgend wird die Anwendung des im Theorieteil hergeleiteten und spezifizierten Leitfadens für eine Ex-ante Evaluation am Beispiel eines Einzelfalls erläutert. Die Auswahl erfolgte dabei in Orientierung an der Fragestellung dieser Arbeit und aufgrund der Tatsache, dass die Verfasserin das besagte Projekt in evaluierender Rolle begleitet und entsprechend über vertiefte Kenntnisse des Projekt- und Länderkontextes verfügt.

Die Zielsetzung des SCHOOLPLATE-Projekts, die Entwicklung und Institutionalisierung bedarfsorientierter Qualifizierungsmaßnahmen, stellt dabei einen relativ typischen Gegenstand von Programmen in der iBBZ dar. Wie nachfolgend dargestellt, sind viele Ergebnisse der Ex-ante Evaluation des SCHOOLPLATE-Projekts zu den systemischen Rahmenbedingungen und damit einhergehenden Herausforderungen auch aus vergleichbaren Industrien (z.B. einer klein- und mittelständisch geprägten Zulieferindustrie) und Länderkontexten (z.B. anderen sog. Schwellenländern in Südostasien) bekannt und damit in gewisser Weise repräsentativ für die Problemstellungen der iBBZ. Aber wie im Theorieteil dargestellt, muss eine Ex-ante Evaluation neben den angestrebten Zielen und systemischen Randbedingungen immer auch die „singulären“ organisations- und prozessspezifischen Bedingungen (Ressourcen, beteiligte Akteure, zeitlichen Bedingungen etc.) eines Vorhabens in die Analyse einbeziehen, welche einen maßgeblichen Einfluss auf den Erfolg oder Misserfolg der ermittelten Lösungsstrategien haben. Der angestrebte Mehrwert dieser Einzelfalldarstellung besteht entsprechend primär darin, die methodische Anwendung des „Leitfaden-Instruments“ an einem realen Sachverhalt bzw. Vorhaben der iBBZ zu illustrieren und darauf aufbauend die Stärken und

Schwächen des Instruments sowie den Nutzen der theoretisch abgeleiteten Analysedimensionen für die Durchführung von Ex-ante Evaluationen in der iBBZ zu reflektieren.

5.1. Genese und Struktur des Projektes

Das SCHOOLPLATE-Projekt wird seit Januar 2020 von der Abteilung Galvanotechnik des Fraunhofer Instituts für Produktionstechnik und Automatisierung (IPA) in Stuttgart umgesetzt und vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) gefördert. Das BMBF fördert das Vorhaben im Rahmen seiner, an den strategischen Zielen der Bundesregierung zur iBBZ ausgerichteten Aktivitäten. Explizites Ziel im Kontext des SCHOOLPLATE-Projekts ist zudem die Förderung von Synergiepotenzialen durch die Verbindung von industrienahen, internationalen Forschungspartnerschaften mit Aktivitäten zur Fachkräftequalifizierung.

Projektpartner des Fraunhofer IPA auf thailändischer Seite ist das Metallurgy and Materials Science Research Institute (MMRI) der Chulalongkorn-Universität in Bangkok, welches enge Arbeitsbeziehungen zur thailändischen Galvanikindustrie unterhält. Beide Forschungseinrichtungen kooperieren bereits seit 2015 in der Forschung und Entwicklung im Bereich der Galvanotechnik, d.h. elektrochemischen Beschichtungsverfahren³³. Die Kooperation wird seit Mitte 2017 durch die Förderung mehrerer gemeinsamer Projektvorhaben der beiden Partner auf deutscher Seite durch das BMBF und auf thailändischer Seite durch eine Förderagentur (NXPO, ehem. STI) des Ministeriums für Hochschule, Wissenschaft, Forschung und Innovation unterstützt³⁴. Gemeinsame Kooperationsaktivitäten umfassten unter anderem die Etablierung des Industrieverbands TEPNET (Thailand Electroplating Professional Network), die Durchführung von Problem- und Bedarfsanalysen unter Beteiligung thailändischer Galvanikunternehmen im Jahr 2016. Die Ergebnisse der Analysen und Konsultationen mit den Verbandsmitgliedern zeigten, dass ein Mangel an einschlägig ausgebildetem Fachpersonal eine Hauptursache für Qualitätsmängel und Effizienzprobleme³⁵ in der Produktion darstellt. Als ein Themenschwerpunkt von TEPNET in Zusammenarbeit mit dem MMRI und Fraunhofer IPA wurde deshalb die Entwicklung von Qualifizierungsmaßnahmen sowohl für betriebliches Personal als auch im Bereich der Erstausbildung formuliert. Weiterhin wurden erste Schulungsaktivitäten für Beschäftigte der Industrie initiiert, welche durch das Fach- und Ausbildungspersonal seitens des

³³ Die Galvanotechnik bzw. -industrie fungiert primär als Zulieferindustrie für alle relevanten Industriezweige weltweit, z.B. in den Bereichen KfZ, Elektronik und IT, Luft- und Raumfahrt, Medizintechnik, Schmuck und Sanitär.

³⁴ Für eine Übersicht der geförderten Aktivitäten siehe: <https://www.ecoplate.fraunhofer.de/>

³⁵ Dies umfasst in erster Linie Produktmängel durch fehlerhafte Produktionsprozesse, einen hohen Energiebedarf für den Betrieb von Galvanikanlagen, einen hohen Materialverbrauch bzw. -verschleiß, den Umgang mit wirtschaftskritischen Metallen (Nickel, Zinn, Chrom) sowie den Umgang mit gefährlichen Chemikalien.

Fraunhofer IPA und des MMRI durchgeführt wurden. Dies legte außerdem den Grundstein für die Bemühungen des Fraunhofer IPA, Fördermöglichkeiten auf deutscher Seite zu identifizieren.

Das Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB), vertreten durch die Verfasserin, welche im BIBB fachliche Ansprechpartnerin und Koordinatorin für Kooperations- und Beratungsaktivitäten im Kontext der iBBZ u.a. in Thailand³⁶ ist, unterstützte das BMBF und Fraunhofer IPA seit Mitte 2018 in der Planung und Anbahnung des Projekts³⁷ und wurde schließlich auf Weisung des BMBF mit der fachlichen Begleitung des Vorhabens und Beratung der beteiligten Akteure des Fraunhofer IPA, MMRI und TEPNET beauftragt.

Zielsetzung des Gesamtvorhabens SCHOOLPLATE ist es, bedarfsorientierte Qualifizierungsmaßnahmen für die Galvanikindustrie in Thailand zu entwickeln und im nationalen Berufsbildungssystem zu verankern, um mittel- und langfristig qualifizierte Fachkräfte für die Industrie bereitzustellen. Dies soll zur Verbesserung der Qualität und Effizienz von Produktionsprozessen und Produkten insbesondere in den kleinen und mittleren Galvanikbetrieben in Thailand beitragen.

Das Projekt ist in zwei Phasen gegliedert: In einer 12-monatigen *Sondierungsphase* im Jahr 2020 erfolgte zunächst eine systematische Qualifikationsbedarfsanalyse in der thailändischen Galvanikindustrie. Zielsetzung war es, auf Basis der empirischen Ergebnisse mögliche Optionen für die Umsetzung von Qualifizierungsmaßnahmen zu entwickeln, welche an den Bedarfen der Industrie orientiert sind und Aussicht auf eine langfristige Verankerung im nationalen Qualifikationssystem haben. Aufgabe des BIBB war es in dieser Phase, die Identifizierung der industriellen Qualifikationsbedarfe und geeigneter Umsetzungsoptionen von Qualifizierungsangeboten im thailändischen Kontext inhaltlich wie auch methodisch zu unterstützen (zur genauen Umsetzung vgl. Kap. 5.2).

Die Sondierungsphase wurde neben der Verfasserin durch eine Kollegin aus dem beruflichen Ordnungsbereich des Instituts in der Rolle als Beiratsmitglied unterstützt. In ihrer Zuständigkeit für das Portfolio der naturwissenschaftlichen Ausbildungsberufe besitzt diese Kenntnisse über die einschlägigen Arbeitsinhalte in der (deutschen) Galvanikindustrie sowie in industrienahen Branchen, z.B. Chemie. Dem Beirat gehörten auf deutscher Seite darüber hinaus ein Berufsschullehrer einer (deutschen) Fachschule für Galvanotechnik, sowie eine Wirtschaftspädagogin des zuständigen, durch das BMBF beauftragten Projektträgers an. Von thailändischer Seite wurden drei Beiratsmitglieder

³⁶ Das BIBB unterhielt seit 2003 Kooperationsaktivitäten mit für die Berufsbildung zuständigen Regierungseinrichtungen. Die institutionellen Kooperationen liefen Anfang 2018 aus und wurden aufgrund eines Strategiewechsels des BMBF in der Zusammenarbeit mit Thailand im Bereich der beruflichen Bildung (Fokus auf Förderung spezifischer, projektbasierter Initiativen) nicht verlängert.

³⁷ Alle Aktivitäten und Leistungen wurden dabei bis Ende 2020 aus Eigenmitteln finanziert, d.h. als Dienstleistung im Rahmen der gesetzlichen Aufgaben des Instituts auf Weisung des BMBF erbracht (hier spezifisch die Mitwirkung an der internationalen Zusammenarbeit in der beruflichen Bildung gem. BBiG, §90 Abs.3, Nr.1e).

berufen, welche über einschlägige Kenntnisse der Industrie und des staatlich organisierten Berufsbildungssystems verfügen.

Im Anschluss an die Sondierungsphase startete im Januar 2021 die *Umsetzungsphase* des Projekts, welche von deutscher Seite bis März 2024 durch das BMBF gefördert wird. In diesem Zeitraum soll das in der Sondierungsphase erarbeitete Projektkonzept zur Entwicklung und Umsetzung von Qualifizierungsangeboten umgesetzt werden. Die Beantragung der Umsetzungsphase erfolgte im August 2021, also noch während der laufenden Sondierungsphase.

Anhand der hier beschriebenen Genese des Projekts wird bereits ersichtlich, dass die Ex-ante Evaluation im konkreten Fall des SCHOOLPLATE-Projekts nicht klar von Aktivitäten der Programmplanung getrennt war, sowie es idealtypisch in der Evaluationstheorie beschrieben wird (vgl. Kap. 3.2.3). *Aufgabe der Ex-ante Evaluation* war es vielmehr, die Planungsaktivitäten systematisch durch geeignete methodische Aktivitäten zu unterstützen, um die Qualität des zu entwickelnden Projektkonzepts für die Planung bedarfsorientierter Qualifizierungsmaßnahmen sicherzustellen. Das dafür entwickelte Evaluationsdesign auf Basis der im Theorieteil hergeleiteten Untersuchungsdimensionen wird im folgenden Kapitel skizziert.

5.2. Evaluationsdesign

Nachfolgend werden die wesentlichen Eckpunkte des Evaluationsdesigns unter Orientierung an einem idealtypischen Ablaufschema einer Evaluation dargestellt (vgl. Abbildung 4 in Kap. 3.2.3). Die jeweils entwickelten Erhebungsverfahren und -instrumente können hier aufgrund ihrer Komplexität und dem Umfang des Evaluationsgegenstands nicht im Detail dargestellt oder diskutiert werden. Auf die entsprechenden Bezüge auf den im Theorieteil entwickelten Leitfaden wird aber an geeigneter Stelle verwiesen.

Zielsetzung und Aufgaben der Evaluation

In der Anbahnungsphase des Projekts wurde deutlich, dass den Projektakteuren keine systematischen Informationen über die Qualifizierungsbedarfe der thailändischen Galvanikindustrie vorlagen, um auf Basis dessen fundierte Überlegungen zu möglichen Qualifizierungsangeboten, deren Zielgruppe und Umsetzung im thailändischen Kontext – d.h. den *Aktivitäten, Ergebnissen und Zielen der Umsetzungsphase* - anzustellen.

Entsprechend war es zunächst Aufgabe, das Projekt *bei der Zielklärung zu unterstützen*, in dem sowohl die qualitativen als auch quantitativen Bedarfe der thailändischen Galvanikindustrie für qualifizierte Tätigkeiten ermittelt werden. Darauf aufbauend sollte das Vorhaben in der Identifizierung und Planung von geeigneten Qualifizierungsangeboten (*Entwicklung eines Zielsystems und Abschätzung von*

Wirkungen) und unter Berücksichtigung der vorherrschenden Rahmenbedingungen im thailändischen Bildungssystem und in der Industrie unterstützt werden. Die *Entwicklung eines Monitoring- und Evaluationskonzepts* für die Umsetzungsphase bildete ebenfalls eine Aufgabe, welche jedoch zeitlich nachgelagert zur Sondierungsphase erfolgte, sodass dieser Punkt nachfolgend nicht im Detail erörtert wird. Zielsetzung und Aufgaben entsprechen somit den üblicherweise benannten Kernaufgaben von Ex-ante Evaluationen (vgl. Kap. 3.2.2.2).

Beteiligte Stakeholder und Zielgruppe der Evaluation

Die Verfasserin war federführend für die Planung und Entwicklung eines entsprechenden Untersuchungsdesigns (s. unten) verantwortlich. Die entsprechenden Aktivitäten wurden durch die Verfasserin gemeinsam mit den Industrieexpert/innen des Fraunhofer IPA und MMRI umgesetzt. Die Auswertung der erhobenen Informationen erfolgte gemeinsam mit dem Projektteam des Fraunhofer IPA und den Fachvertreter/innen des Projektbeirats, um – wo erforderlich - den Einbezug der erforderlichen fachlichen Perspektiven sicherzustellen.

Die Diskussion und Bewertung der Ergebnisse erfolgte mit dem Projektteam sowie punktuell mit Vorstandsvertretern des thailändischen Industrieverbands und staatlichen Akteuren der beruflichen Bildung, welche – neben dem Fördermittelgeber BMBF - gleichzeitig auch Zielgruppe, d.h. Adressaten der Evaluationsergebnisse waren. Mit einem solchen *partizipativen Evaluationsansatz* sollte sichergestellt werden, dass alle (potenziellen) strategischen Partner in die Planung von Qualifikationsangeboten einbezogen werden, um deren Akzeptanz sicherzustellen und wirtschaftliche wie auch staatliche Akteure zu einem langfristigen Engagement zu motivieren. Neben der Beteiligung an Analyse und Auswertung wurden die projektexternen Akteure durch regelmäßige E-Mail-Kommunikation und Videokonferenzen über den aktuellen Stand der Projektaktivitäten informiert.

Grundsätzlich bildete die *Beteiligung von Industrievertretern* eine wichtige Voraussetzung, um Betriebe (Mitgliedsunternehmen von TEPNET) und weitere industrienähe Verbände und Vertreter für die Beteiligung an der Qualifikationsbedarfsermittlung zu motivieren und so Zugang zu den notwendigen Informationen zu erhalten.

Evaluationsfragen

In Orientierung an den Zielsetzungen und Aufgaben der Ex-ante Evaluation wurden die untersuchungsleitenden Fragestellungen entwickelt, welche nachfolgend aufgeführt sind.

Identifikation der Anforderungen und des Bedarfs an qualifizierte Tätigkeiten:

- Was sind typische Arbeitsbereiche und damit verbundene Arbeitsaufgaben in thailändischen Galvanikbetrieben? Wie organisieren die Unternehmen die Arbeit?

- Welche Herausforderungen und Probleme bestehen in Bezug auf die Qualität und Effizienz von Produktionsprozessen und Produkten und in welchem Zusammenhang stehen diese mit der Arbeitsorganisation bzw. den jeweiligen Aufgaben?
- Welche Qualifikationsanforderungen ergeben sich daraus? Erfüllen Bewerber/innen bzw. Beschäftigte diese Anforderungen?
- Wie gestalten sich Nachfrage und Angebot an Arbeitskräften für die entsprechenden Arbeitsplätze?
- Welche Qualifizierungsstrategien bzw. -angebote existieren, um (künftige) Beschäftigte für ihre Aufgaben vorzubereiten? Welche Präferenzen haben die Betriebe diesbezüglich?
- Welche externen (wirtschaftlichen, regulatorischen, technologischen und/oder gesellschaftlichen) Entwicklungen beeinflussen die Galvanikindustrie aktuell und mittelfristig und welche Auswirkungen hat dies (potenziell) auf die Arbeitsorganisation und Qualifikationsbedarfe der Industrie?
- Gibt es Unterschiede zwischen Unternehmen? Welche Faktoren sind entscheidend?

Identifikation geeigneter Qualifizierungsangebote und relevanter Rahmenbedingungen (auf Basis der Ergebnisse der Bedarfsanalyse):

- Wer ist die Zielgruppe? Werden Aus- und/oder Weiterbildungsmaßnahmen benötigt?
- Wie sollten solche Maßnahmen strukturiert sein (Inhalt, Niveau, methodisch-didaktische Gestaltung, Dauer, geografische Lage etc.), um den Bedarfen der Zielgruppe gerecht zu werden?
- Welche Umsetzungsmöglichkeiten gibt es für solche Maßnahmen (z.B. im Rahmen existierender Berufsbildungsangebote im Sekundär- und Tertiärbereich oder seitens der Wirtschaft organisiert)?
- Welche Anforderungen ergeben sich daraus? Sind diese durch die existierenden Rahmenbedingungen (im Berufsbildungssystem / in der Industrie) gewährleistet? Verfügen die jeweiligen Akteure über die notwendigen Kapazitäten und Ressourcen? Welche Anpassungs-/Entwicklungserfordernisse existieren?
- Was sind mögliche Risikofaktoren?

Formulierung der Hypothesen

Wie in Kap. 3.2.3 erläutert, stützte sich die Formulierung von Hypothesen in Ermangelung an empirischen Daten zunächst auf die Facheinschätzungen der beteiligten Expert/innen des Fraunhofer IPA und des MMRI auf Basis ihrer Kenntnisse der Galvanikindustrie sowie des BIBB auf Basis der

Erfahrungen und Kenntnisse des thailändischen Qualifikationssystems. Daraus ergaben sich die folgenden Einschätzungen:

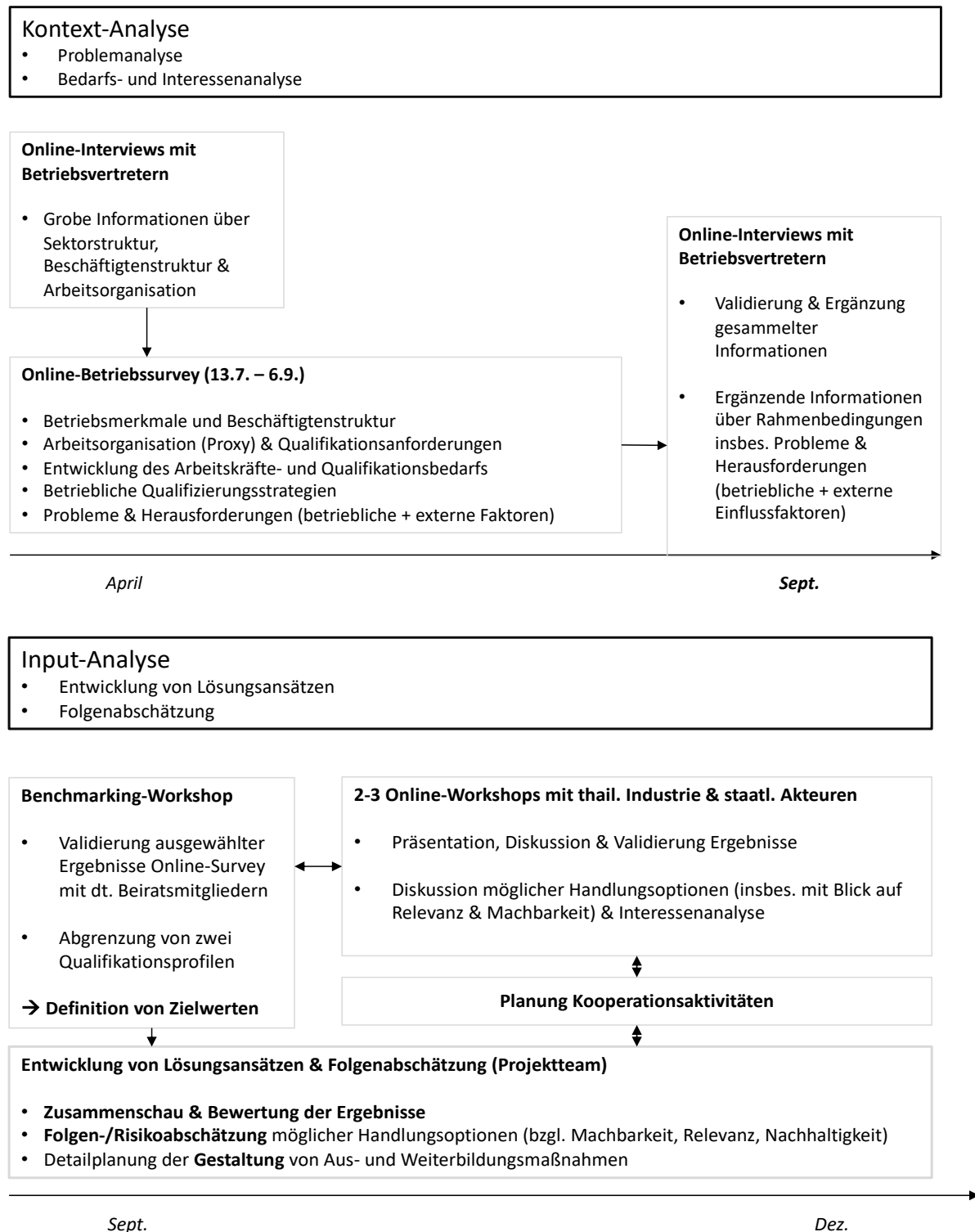
- Aufgrund der niedrigen Qualität des schulischen Berufsbildungssystems in Thailand ist davon auszugehen, dass bislang keine relevanten Qualifizierungsangebote im Sekundarbereich der beruflichen Bildung existieren, an welche das Projekt bzw. an Bedarfen der Industrie orientierte Angebote anknüpfen könnten. *Ein Fokus der Analyse- und Evaluationsaktivitäten sollte daher auf der Identifizierung operativer Partner im postsekundären bzw. tertiären Bildungsbereich liegen.*
- Das Konzept des Facharbeiters, an dem sich z.B. in Deutschland entsprechende Bildungsziele und -inhalte von beruflichen Angeboten der Erstausbildung oder Fortbildung orientieren, existiert in Thailand nicht. Die Beschäftigten sind entsprechend entweder ungelernt (dazu gehören faktisch auch Absolvent/innen der beruflichen Schulen) oder haben einen Hochschulabschluss. Entsprechend dominieren pragmatische Ansätze betrieblicher Anlernstrategien. Dies muss insbesondere in der Entwicklung möglicher Qualifizierungsformate berücksichtigt werden, da Kosten-Nutzen-Abschätzungen eine wesentliche Rolle spielen werden. *Ein Fokus der Analyseaktivitäten muss daher auf den betrieblichen Präferenzen z.B. hinsichtlich des zeitlichen Umfangs der Trainingsangebote und der Zielgruppen liegen.*
- Aufgrund der beschriebenen Qualifikationsstruktur, aber auch geringerer Lohnkosten und geringerer finanzieller Kapazitäten der Betriebe in Thailand ist davon auszugehen, dass dies in der Arbeitsorganisation (z.B. der Unterteilung in Tätigkeitsprofile nach Niveau, Aufgaben und Verantwortung) thailändischer Unternehmen reflektiert ist. *Ein Fokus der Analyse- und Evaluationstätigkeiten muss daher darauf liegen, geeignete Qualifizierungsprofile und -formate zu identifizieren, welche im Aufgabenumfang und -niveau an die Realität der betrieblichen Arbeitsorganisation angepasst sind.*

Entwicklung von Indikatoren und Untersuchungsdesign

Wie eingangs erwähnt, kann im Rahmen dieser Arbeit nicht im Detail auf die abgeleiteten Indikatoren bzw. Untersuchungselemente sowie Erhebungsverfahren und -instrumente eingegangen werden. Aus der Darstellung der Evaluationsaufgaben und der Formulierung der Untersuchungsfragen sollte jedoch deutlich geworden sein, dass diese einerseits eng an den im Theorieteil der Arbeit dargestellten Untersuchungselemente und -methoden der Qualifikationsbedarfsanalyse orientiert waren. Abbildung 10 und Abbildung 11 illustrieren das im Verlauf der Sondierungsphase realisierte Untersuchungsdesign und die entsprechenden Analyseperspektiven der jeweiligen Untersuchungsschritte.

In Orientierung an der geforderten praktischen Relevanz von Evaluationen bzw. Evaluationsergebnissen wurde die Datenerhebung und -analyse mit Fokus auf die relevanten Informationsbedürfnisse durchgeführt und die Ergebnisse durch die vorhandene Expertise im Projektteam unterfüttert. Angemerkt werden muss, dass die eingesetzten Erhebungsmethoden die begrenzten Möglichkeiten aufgrund der Covid-19 Pandemie abbilden, von dem das Vorhaben ab März 2020 betroffen war. So waren anstelle einer Online-Befragung, ergänzt durch Interviews mit Betriebs- und Branchenvertretern als Hauptdatenquelle, ursprünglich fünf halbtägige betriebliche Fallstudien im Zeitraum März-April 2020 geplant, um Einblicke über die Qualifikationsbedarfe thailändischer Galvanikbetriebe (differenziert nach Unternehmensgröße und Produktportfolio) zu gewinnen. Die daraus folgenden Erkenntnisse sollten schließlich zusammen mit deutschen und thailändischen Fach- und Industrie-Expert/innen bewertet, ggf. ergänzt und schließlich durch eine (kurze) Online-Befragung thailändischer Galvanikbetriebe validiert werden. Eine solche Befragung sollte es ermöglichen, auch Erkenntnisse über den quantitativen Qualifikationsbedarf der thailändischen Galvanikindustrie sowie deren räumliche Verteilung zu erhalten.

Abbildung 10: Ablaufschema der Sondierungsphase SCHOOLPLATE



Quelle: eigene Darstellung

Abbildung 11: Ablaufschema und Analyseperspektiven

Untersuchungsdimensionen/-elemente	Datenquellen	Erhebungsverfahren
Organisations- und Prozessperspektive I (vor Projektbeginn)		
<u>Trägerorganisationen / Projektpartner</u> - Ressourcen - Organisationsstruktur - Partner & Wettbewerber - Ressourcenbedarf - Prozessstruktur (Planung) - Rahmenbedingungen	Organisationsvertreter, Dokumente (Berichte etc.)	Dokumentenanalyse, Fach-/Beratungsgespräche
Zielperspektive I (April – Sept. 2020)		
<u>Bedarfe & Ziele Industrie</u> - Arbeitsorganisation - Arbeitsprozesse und -aufgaben - Problemanalyse	Betriebsvertreter (THA), Industrieexperten (DEU / THA)	Leitfadeninterviews (Telefon), Betriebsbefragung (Online-Survey)
Systemperspektive (April-Sept. 2020)		
<u>Rahmenbedingungen Industrie</u> - Sektoranalyse, - externe Einflussfaktoren (Gegenwart) und Trends	Betriebsvertreter (THA), Industrieexperten (DEU / THA), Fachliteratur / interne Dokumente IPA & MMRI	Teil der Leitfadeninterviews & Betriebsbefragungen (s.o.), Dokumentenanalyse
<u>Rahmenbedingungen BB-System</u> - Institutionelle Grundlagen; - Koordination Staat - Wirtschaft - Organisationale & personelle Kapazitäten;	Fachliteratur, Fachwissen BIBB, staatl. Akteure, Industrievertreter (THA)	Dokumentenanalyse, Brainstorming, Expertendiskurs (Online-Workshop)
Zielperspektive II (Sept. 2020)		
<u>Qualifikationsziele/-inhalte („Benchmarking“)</u> - programmabhängige Beiträge - Gelingensbedingungen	Ergebnisse Betriebsbefragung & Leitfadeninterviews, Expert/innen Industrie & Berufsbildung (IPA, dt. Beirat), Betriebsvertreter (THA)	Gruppenarbeit & Expertendiskurs (Online-Workshop Sept. 2020)
Organisationsperspektive II (April – Nov. 2020)		
<u>Identifizierung strategischer & operativer Partner I-VET / C-VET</u> - Ressourcen - Organisationsstruktur - Rahmenbedingungen - Partner & Wettbewerber	Interne Dokumente / Fachwissen staatl. Akteure, Akteure IBBZ, Industrievertreter (THA)	Dokumentenanalyse, Brainstorming, Expertendiskurs (Online-Workshop Nov. 2020)
Wirkungsperspektive (Aug – Dez. 2020)		
<u>Konzeptanalyse I-VET / C-VET</u> - potenzielle Wirkungen & zeitliche Differenzierung - Wirkungsrisiken - potenzielle Nachhaltigkeit	Ergebnisse Betriebsbefragung & Leitfadeninterviews, Ergebnisse Benchmarking, Fachwissen Projektteam Staatl. & wirtsch. Akteure (THA)	Dokumentenanalyse, Szenario-Analyse und SWOT-Analyse möglicher Qualifizierungsangebote und -formate (im Projektteam); Expertendiskurs (Online-Workshops Okt. - Nov. 2020)

Quelle: eigene Darstellung

Kommunikation der Ergebnisse (Reporting)

Ursprünglich waren Präsenzworkshops in Thailand mit Industrievertretern und staatlichen Akteuren zur Bewertung der Ergebnisse und Diskussion geeigneter Qualifizierungsangebote vorgesehen. Im Rahmen dessen sollten zudem die möglichen Umsetzungsoptionen unter Berücksichtigung von – mittels eines vereinfachten qualitativen Ansatzes der Szenariotechnik – ermittelten Entwicklungsszenarien diskutiert und abgewogen werden.

Durch die veränderten Rahmenbedingungen wurden die Ergebnisse stattdessen per Videokonferenz präsentiert und diskutiert. Dieses Format³⁸ führte dazu, dass insbesondere die Diskussionen möglicher Umsetzungsoptionen nicht in dem ursprünglich geplanten zeitlichen Umfang und Personenkreis durchgeführt werden konnten. Dies musste durch Analyse- und Planungsaktivitäten innerhalb des Projektteams kompensiert werden.

5.3. Evaluationsergebnisse und deren Verwendung

Die Ergebnisse der Qualifikationsbedarfs- und Kontextanalyse der thailändischen Galvanikindustrie und des thailändischen Berufsbildungssystems werden nachfolgend in Bezug auf die wesentlichen Erkenntnisse umrissen³⁹ und davon ausgehend die zentralen Ergebnisse der Evaluation und die daraus abgeleiteten Empfehlungen für die Umsetzungsphase des SCHOOLPLATE-Projekts skizziert.

Rahmenbedingungen und Bedarfe der Industrie

Thailand ist eine liberale Marktwirtschaft, welche sich durch eine stark exportorientierte Wirtschaft auszeichnet. Die bedeutendsten Industrien sind zum Teil umfangreich staatlich gefördert und viele Großunternehmen befinden sich in staatlichem Besitz. Bei der thailändischen Galvanikproduktion handelt es sich jedoch überwiegend um eine Zulieferindustrie, welche von kleinen- und mittelständischen Betrieben für exportstarke Industrien, insbesondere den Automobilbau und die Elektronikindustrie ausgeführt wird. Dies spiegelt sich in der regionalen Verteilung der Betriebe wider, welche vermehrt im „Zentrum“ der exportorientierten Wirtschaft, der Industriezone „Eastern Economic Corridor (EEC)“ östlich von Bangkok sowie im Großraum Bangkok ansässig sind (*Sektorstruktur*). Die erhobenen Daten zur *betrieblichen Arbeitsorganisation* deuten auf eine ausgeprägte vertikale Arbeitsteilung in der galvanotechnischen Produktion hin, wobei zwei Drittel der Beschäftigten hauptsächlich einfache Aufgaben ausführen, die keine spezifischen technischen Fähigkeiten erfordern, während rund ein Drittel entweder Routineaufgaben ausführen, die

³⁸ Im Vergleich zu den Möglichkeiten von Präsenzveranstaltungen musste der zeitliche Umfang beschränkt werden. Zudem wurde die Diskussionsqualität teilweise durch die technischen Rahmenbedingungen (Verbindungsqualität etc.) beeinträchtigt, was

³⁹ Für detaillierte Informationen siehe Hanau et al. (2021) sowie Grosch (2018).

fortgeschrittene technische Fähigkeiten und Kompetenzen erfordern oder komplexe, eher nicht routinemäßige Aufgaben umfassen, die ein breites technisches Wissen und Know-how der Beschäftigten erfordern. Diese bilden potenziell die Zielgruppe für Qualifizierungsangebote. Hochrechnungen ergaben, dass diese Beschäftigtengruppen landesweit ca. 20.000 Beschäftigte ausmachen, wobei die Mehrheit dem mittleren Qualifikationssegment zugerechnet werden muss.

Die Ergebnisse der Qualifikationsbedarfsanalyse weisen darauf hin, dass es einer Mehrheit der Beschäftigten sowohl an grundlegenden als auch spezialisierten Fähigkeiten und Kenntnissen fehlt. Insgesamt geben die Ergebnisse klare Hinweise für die Inhalte und Gestaltung von Qualifizierungsangeboten in der Galvanotechnik sowohl in der beruflichen Erstausbildung als auch in der beruflichen Weiterbildung für aktuelle Beschäftigte⁴⁰. In den Leitfadenterviews und Experten-Diskursen mit Unternehmens- und Industrievertretern wurde deutlich, dass die existierenden Qualifikationsdefizite ein beträchtliches Risiko für die Wettbewerbsfähigkeit der mittelständisch geprägten Industrie darstellen.

Darüber hinaus setzen *externe Faktoren*, wie eine wachsende Konkurrenz im In- und Ausland (insbesondere in der Region Südostasien, z.B. seitens Vietnam und Malaysia), steigende Löhne bei gleichzeitig stagnierender Produktivität, striktere rechtliche Auflagen im Bereich Umweltschutz und Sicherheit Unternehmen zunehmend unter Druck, die Qualität wie auch Kosteneffizienz ihrer Produktion zu verbessern, welches insbesondere zu einem steigenden Bedarf im Bereich der qualifizierten Facharbeit führen wird.

Insgesamt bestätigen die Ergebnisse das grundsätzliche Potenzial für industriespezifische Aus- oder Weiterbildungsangebote.

Es zeigte sich jedoch bereits während der Sondierungsphase 2020, dass die thailändische Galvanikindustrie am „untersten Ende“ der Lieferkette und in ihrer Abhängigkeit von der internationalen Automobilindustrie mit beträchtlichen finanziellen Verlusten aufgrund der Covid-19 Pandemie zu rechnen hat. Dies verstärkt das Risiko, dass insbesondere klein- und mittelständische Unternehmen mit charakteristisch geringen Gewinnmargen und beschränkten finanziellen Ressourcen nur über sehr eingeschränkte Möglichkeiten verfügen, in die fachliche Qualifizierung von Arbeitskräften zu investieren.

Die *aktuell dominante Qualifizierungsstrategie* stellt wie erwartet die Anlernung neuer Beschäftigter durch erfahrenes Personal (sog. Supervisors) dar, welche nur teilweise über fachliche (Hochschul-)Qualifikationen verfügen. Oftmals handelt es sich stattdessen um Beschäftigte, welche selbst angelernt wurden und mit zunehmender Erfahrung und entsprechender Leistung mehr Verantwortung

⁴⁰ Auf die Ergebnisse der sog. „Benchmarking“-Analyse, welche in Zusammenarbeit der einschlägig methodisch-didaktisch wie auch industriespezifisch qualifizierten Expert/innen von deutscher Seite mit den thailändischen Partnern des MMRI und TEPNET erarbeitet wurden, wird hier nicht vertieft eingegangen.

übertragen bekommen. Dies illustriert die *ausgeprägte Bedeutung sog. interner Arbeitsmärkte* in der Galvanikindustrie.

Gleichzeitig ist die Industrie durch eine sehr hohe Fluktuation an Arbeitskräften charakterisiert. Ein wesentlicher Faktor sind die im Vergleich zu anderen Industrien wenig attraktiven Arbeitsbedingungen, welches auch durch beträchtliche Unterschiede in der Lohnhöhe begründet ist. Dies erhöht die Mobilität der Beschäftigten, sofern die Aussicht auf ein besseres Beschäftigungsverhältnis besteht. Letzteres wird befördert durch weitgehend fehlende *industrielle Beziehungen* und insbesondere die marginalen Rolle von Gewerkschaften in Thailand, welche - wenn überhaupt - v.a. konfliktiv in Erscheinung treten (Grosch, 2018, S. 30)⁴¹. Entsprechend groß ist die Sorge vor Verlusten im Falle der Abwerbung von Personal, in welches die Betriebe zuvor in Form von Qualifizierungsangeboten investiert haben. Dieses Risiko würde prinzipiell mit der Einführung standardisierter, und damit für weite Teile der Industrie relevanter, Qualifizierungsangebote weiter erhöht, da dies die Mobilität von Beschäftigten prinzipiell erleichtert. Diese würde insbesondere kleine und mittlere Betriebe benachteiligen, welche ca. zwei Drittel der Industrie ausmachen, und nur über geringe Möglichkeiten verfügen, finanzielle Anreize für Beschäftigte zu setzen.

Rahmenbedingungen im Berufsbildungssystem

Die Koordination von Entwicklungs- und Reformaktivitäten im beruflichen Bildungssystem zwischen staatlichen und wirtschaftlichen Akteuren ist in einem beschränkten Umfang formal vorgesehen, es existiert jedoch keine Kooperationstradition. In verschiedenen behördlichen Verordnungen wurden der Wirtschaft Beteiligungs- und Einflusschancen beispielsweise in der Entwicklung von berufsschulischen Curricula und Qualifikationsstandards eingeräumt. In der Realität erfolgt dies im Rahmen stark bürokratisierter Prozesse, welche im Zweifel kaum Gestaltungs- bzw. Interventionsspielraum für wirtschaftliche Akteure lassen. Ebenso weisen letztere auf der organisationalen und personellen Ebene schwache Kapazitäten für eine „gelebte“ Interessenvertretung wie auch Verpflichtungsfähigkeit auf. So fungiert der nationale Industrieverband (Federation of Thai Industries) primär als politische Interessenvertretung für große Industrien und ggf. auch einzelner Großunternehmen, verfügt aber nicht über die erforderlichen Mechanismen und Strukturen sowie personellen Ressourcen, um über valide Informationen über die Qualifikationsbedarfe einzelner Branchen zu verfügen und diese im Rahmen von Koordinationsprozessen mit staatlichen Akteuren abzubilden. Kleinere industriespezifische Vereinigungen, weisen – wie das Beispiel TEPNET illustriert – oftmals nur einen geringen Formalisierungsgrad auf und verfügen entsprechend nicht über ausreichende personelle und

⁴¹ Über den potenziellen Einfluss der geltenden Arbeitsmarkt- und sozialpolitischer Regelungen auf die Qualifizierungsstrategien von Unternehmen konnten keine zuverlässigen Erkenntnisse gewonnen werden.

finanzielle Ressourcen um strategischen Einfluss – sowohl an der Mitgliederbasis als auch gegenüber staatlichen Akteuren – auszuüben, sofern sie keine überdurchschnittliche Eigeninitiative zeigen oder politischen Einfluss besitzen⁴² (*Beteiligungs- und Einflusschancen*).

Das thailändische Berufsbildungssystem weist grundsätzlich die Merkmale – und Probleme - eines *etatistischen bzw. staatlich-bürokratisch administrierten Berufsbildungssystems* auf. Staatlich administrierte vollzeitschulische Berufsbildungsangebote existieren im Sekundär- und Tertiärbereich getrennt von allgemeinbildenden bzw. hochschulischen Angeboten. Die beruflichen Rahmencurricula weisen prinzipiell einen berufsbildenden Fokus auf (ca. 60-70 Prozent vs. allgemeinbildende Fächer) aber werden staatlich geplant, während die Beteiligung der Wirtschaft eher marginal ist (s.o.). Arbeitsbasierte Lernformen machen üblicherweise nur einen Bruchteil des beruflichen Fachunterrichts aus, d.h. im Regelfall findet die Berufsbildung ausschließlich in den schulischen Einrichtungen statt (Grosch, 2018, S. 79). Die spezifischen Ursachen für die durchschnittlich niedrige Qualität⁴³ der beruflichen Bildung insbesondere im Sekundarbereich liegen in der unzureichenden Qualifikation des Lehr- und Ausbildungspersonals, welche oftmals über keine nennenswerten Praxisqualifizierungen verfügen, den mangelhaften finanziellen und technischen Ressourcen der Bildungseinrichtungen sowie in fehlenden Kooperationsbeziehungen bzw. der fehlenden Beteiligung der Wirtschaft oder einzelnen Betrieben an der Berufsbildung. Entsprechend besitzen die berufsschulischen Abschlüsse für Arbeitgeber kaum einen „qualifikatorischen Informationswert“. Stellenweise wird lediglich eine höhere Motivation der Absolvent/innen zur praktischen Arbeit positiv betont.

Die niedrige Qualität des Bildungssystems stellt eine der größten Quellen des gesellschaftlichen Unmuts dar. Staatliche Akteure zeigen sich durch immer neue Reformprojekte, welche eine stärkere Beteiligung und Kooperation der Wirtschaft anstreben „bemüht“, allerdings fehlt es – wie bereits erwähnt – an einer Kooperationstradition. Zudem mangelt es an qualifiziertem Personal auf der Planungs- und Steuerungsebene, um ambitionierte Reformen umzusetzen. Staatlicherseits existieren zwar ministeriumsübergreifende Koordinationsplattformen, aber faktisch findet eine Koordination zwischen den verantwortlichen Ministerien wie auch innerhalb der Ministerien zwischen Abteilungen häufig nicht statt (*Koordinierungsfähigkeit*). Zudem wird die Kontinuität von Reformen durch die unbeständigen politischen Rahmenbedingungen und häufigen Ministerwechsel⁴⁴ erschwert. So blieb

⁴² Letzteres ist durch das ausgeprägte Klientelwesen insbesondere im Bereich der Wirtschaftspolitik nicht unüblich Wailerdsak und Siengthai (2016, S. 18), aber eher in finanzstarken Industrien vorhanden.

⁴³ Die Qualität von berufsbildenden Angeboten im Post-Sekundär- bzw. Tertiärbereich ist oftmals besser, allerdings verbleiben die meisten Teilnehmenden dieser Bildungsgänge nach Abschluss im Bildungssystem, um eine akademische Qualifikation (i.d.R. Bachelor) anzustreben. Dies ist aufgrund des schlechten öffentlichen Bildes über die Berufsbildung individuell zwar nachvollziehbar, aber stellt ein Problem dar, wenn Betriebe auf der Suche nach qualifizierten Arbeitskräften sind.

⁴⁴ Allein im Verlauf der Anbahnung und Sondierung des Projekts wechselte der amtierende Bildungsminister drei Mal.

es in den vergangenen Jahren bei einer Vielzahl an Einzelinitiativen, welche mit dem jedem Amtswechsel wieder an Aufmerksamkeit und Ressourcen verloren (*externe Rahmenbedingungen*).

Die Situation der thailändischen Galvanikindustrie ist damit charakteristisch für viele klein- und mittelständische Industrien in den sog. Schwellenländern Südasiens, deren ehemalige Wettbewerbsvorteile mit steigenden Löhnen, aber gleichzeitig stagnierender Produktivität und schwachen, staatlich administrierten schulischen Berufsbildungssystemen zunehmend schwinden. Durch die traditionell staatliche Dominanz in der Gestaltung von Berufsbildungssystemen und fehlende funktionale Beziehungen zur institutionalisierten Wirtschaft mangelt es an den institutionellen Grundlagen, um die Probleme, d.h. die fehlende Bedarfsorientierung des beruflichen Bildungssystems wirksam zu lösen.

Strategische und operativer Partner

Mit Blick auf die relative Neuartigkeit von TEPNET als institutionalisierte Interessenvertretung verfügt der Verband bislang kaum über Erfahrungen und Expertise, effektive Mechanismen zur Koordinierung von einzelbetrieblichen Interessen in einem derart herausfordernden systemischen Kontext zu entwickeln. Die Interviews und Gespräche mit Industrievertretern zeigten zudem, dass stellenweise ein ausgeprägtes – und durchaus begründetes - Misstrauen gegenüber staatlichen Institutionen vorherrscht. Insbesondere mit Blick auf eine potenzielle Beteiligung der Wirtschaft bzw. Kooperation mit staatlichen Akteuren zur Entwicklung relevanter beruflicher Bildungsangebote sowie deren Standardisierung und Zertifizierung dominiert die Sorge vor den Kosten übermäßiger Bürokratie ohne relevanten Nutzen (*Interessenvertretungs- und Verpflichtungsfähigkeit*).

Die Schwierigkeit einer konstruktiven Partnerschaft machte sich bereits in der Sondierungsphase des SCHOOLPLATE-Projekts bemerkbar: So initiierte das Thailand Professional Qualification Institute (TPQI), welches als unabhängige Institution neben den verschiedenen, im Bereich der beruflichen Bildung oder Erwerbsqualifizierung verantwortlichen Ministerien, für die Entwicklung von Qualifikationsstandards in Thailand verantwortlich ist⁴⁵ und deshalb als potenzieller Projektpartner identifiziert wurde, die Entwicklung eines solchen Standards für die Galvanikindustrie.

Bemerkenswert ist aber, dass dies ohne Einbindung der thailändischen Projektpartner, also TEPNET oder dem MMRI geschah – auch wenn TPQI erst durch entsprechende Aktivitäten auf die Industrie aufmerksam gemacht wurde. Zwar sehen auch die Prozessrichtlinien des TPQI eine Einbindung der Wirtschaft in die Standardentwicklung vor, um die Bedarfsorientierung sicherzustellen. Dies folgt jedoch der üblichen Praxis, einen akademischen Experten mit der Formulierung eines solchen Standards zu befassen und der Wirtschaft im Rahmen eines standardisierten und wenig flexiblen

⁴⁵ Das TPQI wurde 2011 mit dem Auftrag gegründet, die Qualifikations- und Kompetenzentwicklung in der beruflichen Weiterbildung zu stärken und durch die Standardisierung und Zertifizierung von Qualifikationen in Vorbereitung auf die Pläne der ASEAN-Wirtschaftsgemeinschaft die Mobilität von Arbeitnehmer/innen zu verbessern (Grosch, 2018, S.83).

Anhörungsverfahrens die Möglichkeit einzuräumen, die Inhalte zu kommentieren. Diese Herangehensweise verdeutlicht, wie dominante bürokratische Organisationsprinzipien im Bildungs- und Qualifikationssystem und der politische Druck zu schnellen Erfolgen selbst im Fall eines ausgeprägten (Mit-)Gestaltungswillens wirtschaftlicher Akteure die Möglichkeiten für eine effektive, an konkreten Inhalten und Bedarfen ausgerichteten Kooperation beträchtlich einschränkt.

Dezidierte Analysen beruflicher Schulen ergaben, dass die Galvanotechnik nicht als eigenes Fach, sondern lediglich in einzelnen Schulen als Teil des beruflichen Wahlbereichs angeboten werden, welcher ca. 10 Prozent des Rahmencurriculum ausmacht. Von den identifizierten beruflichen Sekundarschulen, die nach offiziellen Informationen einen solchen galvanotechnischen Wahlbereich anbieten, ist jedoch keine Einrichtung mit adäquater Laboreinrichtung ausgestattet und das zuständige Lehrpersonal verfügt überwiegend nicht über einschlägige Fachkenntnisse.

Ergebnisse der Konzeptanalyse

Die Ergebnisse wurden in Bezug auf die Relevanz und Machbarkeit möglicher Umsetzungskonzepte analysiert. Dabei stand die Abwägung der grundlegenden Optionen einer beruflichen Qualifizierung für angehende Arbeitskräfte (*Konzept „Ausbildung“ / Initial-VET*) und von Qualifizierungsangeboten für Beschäftigte (*Konzept „Weiterbildung“ / Continuing-VET*) unter Bezugnahme auf die Analyseergebnisse und deren weitere Ausarbeitung im Fokus (Konzeptauswahl und -entwicklung).

Für das **Konzept „Ausbildung“**, welches zur Sicherstellung der Bedarfsorientierung ein langfristiges Engagement und ggf. auch Investitionen der Wirtschaft erfordern würde, bestehen angesichts der niedrigen Qualität des schulischen Berufsbildungssystems – bedingt durch mangelhafte Kapazitäten sowohl auf der Planungs- und Steuerungsebene wie auch auf der Umsetzungsebenen – und der ungünstigen Rahmenbedingungen (insbesondere die aktuelle politische und wirtschaftliche Instabilität) kaum Anreize. Die Szenario-Analyse verdeutlichte zudem, dass für ein solches Konzept aufgrund der aktuell fehlenden Kapazitäten und Ressourcen (z.B. industriespezifische Bildungsangebote, qualifiziertes Ausbildungspersonal, technisch hinreichend ausgestattete Schulen, Beteiligungsmöglichkeiten und -kapazitäten der Betriebe) für die Entwicklung und Umsetzung von Qualifizierungsangeboten über den angesetzten Projektzeitraum von zwei Jahren keine nennenswerten Erfolgsaussichten bestehen (*Wirkungsabschätzung und -risiken*), da die systemischen Rahmenbedingungen ungünstig und der hierfür erforderliche Ressourcenbedarf nicht mit den Ressourcen und Strukturen im Projektteam zu leisten ist (*Machbarkeit*). Als möglicherweise gestaltbare Rahmenbedingungen wurden (a) die Entwicklung eines bedarfsorientierten Curriculums, (b) die Beratung staatlicher und schulischer Akteure hinsichtlich der erforderlichen Ausstattung, sowie (c) die Entwicklung von Schulungsangeboten für Berufsschulpersonal identifiziert.

Das **Konzept „Weiterbildung“** erscheint mit Blick auf die unmittelbaren Bedarfe der Industrie sowie die flexibleren Gestaltungsmöglichkeiten (mittels eines modularisierten Trainingsangebots) besser geeignet, um an die beschränkten Möglichkeiten der klein- und mittelständischen Industrie angepasst zu werden. Ein *Risikofaktor* ist auch hier, dass es auf Seite der thailändischen Wirtschaft bislang an den personellen und organisationalen Kapazitäten mangelt, um bedarfsgerechte Angebote zu entwickeln und diese umzusetzen. Prinzipiell steht jedoch durch die Kooperationsaktivitäten mit dem MMRI und dem IPA fachlich qualifiziertes Personal bereit, mit dessen Unterstützung erste Qualifizierungsangebote entwickelt und mittelfristig ausgebaut werden könnten. Die aktive Partnerschaft zwischen den thailändischen und deutschen Forschungs- und Hochschuleinrichtungen mit der Industrie stellt somit eine günstige *Ressource* des Projekts dar. Im angesetzten Projektzeitraum erscheint die Fokussierung auf eine fachliche als auch methodisch-didaktische Weiterqualifizierung von betrieblichem Personal, welches in einer Anlernfunktion fungieren sinnvoll, um kurzfristig eine möglichst breite Wirkung in den teilnehmenden Galvanikbetrieben zu erzeugen. Entsprechende Qualifizierungsangebote existieren im thailändischen Kontext als Produkt der thailändisch-deutschen EZ und sind mittlerweile fest im institutionellen Kontext verankert.

Weitere Risiken existieren insbesondere durch mögliche unerwünschte Wirkungen aufgrund der Zielsetzung, entsprechende Trainingsangebote im nationalen Qualifikationssystem zu verankern. Das TPQI ist zwar entsprechend seines Auftrags prinzipiell als Partner geeignet, um entsprechende Aktivitäten zu initiieren, aber unter Berücksichtigung der systemischen Rahmenbedingungen (bislang schwach ausgeprägte industrielle Beziehungen, kein Tarifsysteem bzw. breite Varianz in der Lohnstruktur und allgemein eher unattraktiver Sektor) schrecken Arbeitgeber vor Investitionen in formale Qualifizierungsangebote für ihre Beschäftigten zurück. Unter Berücksichtigung der auf Langfristigkeit angelegten Initiative und Zielsetzungen des Industrieverbands TEPNET erscheint dieses Risiko jedoch durch die Beratung zu möglichen Lösungsstrategien beeinflussbar. Unterstützungsaktivitäten für die Weiterentwicklung von Verbandsstrukturen - wie auch für den Dialog zwischen TEPNET und TPQI - wurden entsprechend als *notwendige Aktivitäten* benannt, um einen Beitrag für den Erfolg eines langfristig zu entwickelnden Weiterbildungsangebots zu leisten und Lösungsstrategien für das Problem der Abwerbung zu entwickeln. Die Strategie zur Förderung von Dialogaktivitäten zwischen TEPNET und TPQI kann mit dem Prinzip „Wandel durch Annäherung“ umschrieben werden.

Die Ergebnisse der Konzeptanalyse und der Evaluation insgesamt wurden im Sinne handlungsleitender Empfehlungen für die weitere *Entwicklung des Zielsystems* und Ausarbeitung eines detaillierten Projektkonzepts für die Umsetzungsphase des SCHOOLPLATE-Projekts verwendet. Auf die genaue Ausgestaltung wird (mit Blick auf das noch laufende Vorhaben) an dieser Stelle nicht weiter im Detail

eingegangen. Als ein weiteres Ergebnis der Evaluation wurde unter Berücksichtigung der identifizierten Risikofaktoren v.a. auf der Organisations- und Prozessebene (d.h. auf Seiten der Projektpartner) und auf systemischer Ebene (insbes. die schwer abschätzbaren wirtschaftlichen Entwicklungen) die Planung und *Durchführung einer Prozessevaluation im Rahmen der Umsetzungsphase initiiert*. Damit sollen einerseits die weitere Entwicklung der identifizierten Risikofaktoren analysiert, und andererseits die Relevanz und potenzielle Nachhaltigkeit der im Projektzeitraum entwickelten und umgesetzten Angebote ermittelt werden und so relevantes Steuerungswissen während der Umsetzungsphase generieren.

5.4. Stärken und Schwächen des gewählten Ansatzes

Wie in der Sondierungsphase deutlich wurde, kommt der Mehrwert eines strukturierten und fachlich-theoretisch spezifizierten Kriterienkatalogs bzw. Leitfadens primär mit Blick auf das partizipative Design der Evaluation zum Tragen.

Insbesondere für die an der Durchführung der Evaluation beteiligten Partner (hier insbesondere die Trägerorganisationen) konnten die notwendigen Rahmenbedingungen und Ressourcen sowie die komplexen Zusammenhänge transparent gemacht werden. Ein solches Verständnis erhöhte die Akzeptanz sowohl in Bezug auf die Evaluation als auch deren Ergebnisse. So half der explizite Analysefokus auf die zeitliche Dimension der Programmgestaltung und eine entsprechende methodisch-strukturierte Gestaltung einer solchen Analyse den Projektbeteiligten beispielsweise dabei, sich „leichter“ von Wunschvorstellungen zu lösen und ermöglichte eine *realistische Einschätzung zur Machbarkeit spezifischer Umsetzungsoptionen und Aktivitäten*. Wie dargelegt, weisen die abgeleiteten Zielsetzungen und Aktivitäten eine „mittlere Reichweite“ auf, während die - auch durch die politischen Ziele der iBBZ auf deutscher Seite motivierte - Zielsetzung auf die Entwicklung dual gestalteter Berufsbildungsaktivitäten bestenfalls ein „Fernziel“ darstellt.

Gleichwohl zeigte sich auch, dass in der Evaluationspraxis ein *pragmatischer Ansatz bei der Wahl der Methoden* wichtig ist. Insbesondere in einem partizipativen Evaluationsdesign müssen hier die Ausgangsvoraussetzungen bei den Beteiligten berücksichtigt werden. Auf Seiten der Evaluationsverantwortlichen ist zudem – ungeachtet der Existenz bzw. Anwendung eines Kriterienkatalogs - ein hohes Maß an Fachkenntnissen notwendig, um ein kohärentes Untersuchungsdesign zu entwickeln und umzusetzen.

Ungeachtet dessen kann ein solcher Leitfaden auch für fachlich versierte Evaluator/innen einen Mehrwert bieten, indem bereits in der Planung der Evaluation *schnell ermittelt werden kann, welche Informationen bereits vorhanden sind* und damit auch der *Aufwand zuverlässig eingeschätzt* werden

kann. Entsprechend kann die Bezugnahme auf einen solchen Leitfaden eine (relativ) effiziente, strukturierte und inhaltlich hochwertige Analyse im Rahmen einer Ex-ante Evaluation unterstützen.

Als eine „methodische“ Schwäche kann die Tatsache erachtet werden, dass im gewählten Evaluationsdesign die Analyse der systemischen Rahmenbedingungen sowie die Ziel- und Wirkungsperspektive im Fokus standen. Eine Verschränkung mit bzw. die Analyse organisations- und prozessbezogener Faktoren fand in erster Linie auf die potenziellen strategischen und operativen Partnerorganisationen bezogen statt. Die *Analyse der organisationalen Ressourcen und Strukturen der Trägerorganisationen und der daraus resultierenden Wechselbeziehungen auf bzw. durch den systemischen Kontext* waren hingegen – bis auf eine Machbarkeitsprüfung in der Phase der Anbahnung, d.h. vor Umsetzungsbeginn - *nicht systematisch Gegenstand der Ex-ante Evaluation*. So wurden Beispiel nicht systematisch die potenziellen prozess-, wirkungs- oder systembedingten Risiken des Vorhabens für die Organisationen in den Blick genommen. Zwar lässt sich dies damit begründen, dass die Zielsetzung der Evaluation einen anderen Fokus aufwies. Dennoch lässt sich mit Blick auf den „Anspruch“ an eine Ex-ante Evaluation auf eine möglichst ganzheitliche Analyseperspektive, um alle potenziell relevanten Einflussfaktoren zu ermitteln und zur Steuerung eines Vorhabens nutzbar zu machen, argumentieren, dass hier potenziell ein „blinder Fleck“ in der Analyse besteht. Dies ist insbesondere dahingehend relevant, weil dem Einfluss von organisationalen Faktoren auf den Erfolg eines Vorhabens eine maßgebliche Rolle zukommt, wie im Theorieteil dieser Arbeit dargelegt wurde und auch in der Formulierung entsprechender Hypothesen berücksichtigt wurde.

Dies zeigt exemplarisch, wie schwierig in der Evaluationspraxis die Balance zwischen, an empirisch-wissenschaftlichen Standards orientierten Leitlinien und an die Projektrealität „angepassten“ Analysen ist.

6. Fazit: Potenzial von Ex-ante Evaluationen zur Planung von bedarfsorientierten Maßnahmen in der Berufsbildungszusammenarbeit

Zielsetzung der Arbeit war die theoretische Ableitung eines inhaltlich-methodischen Gerüsts für Ex-ante Evaluationen, das die spezifischen Erfordernisse für die Planung und Bewertung von Vorhaben im Rahmen der iBBZ berücksichtigt, welche die Umsetzung konkreter Qualifizierungsmaßnahmen zum Gegenstand haben.

Grundsätzliche Gelingensbedingungen stellen dafür einerseits die Kenntnis über die spezifischen Bedarfe sowie Berücksichtigung dieser in der Planung und Umsetzung von Qualifizierungsmaßnahmen und andererseits die Koordination staatlicher und wirtschaftlicher Interessen dar. Diese gilt es

sicherzustellen, um den Erfolg entsprechend ausgerichteter Programme in der iBBZ zu ermöglichen. Dafür ist insbesondere die Analyse der jeweils zugrundeliegenden organisationalen Strukturen und systemisch-institutionellen Mechanismen entscheidend, um diese für die Gestaltung und Steuerung von Programmen in der iBBZ nutzbar zu machen. Einen Mehrwert bietet dafür eine dezidiert zeitlich bezogene Analyseperspektive. Diese ermöglicht es, die relevanten Schlüsselfaktoren für den mittel- und langfristigen Erfolg eines Vorhabens zu bestimmen und unter dem Gesichtspunkt der Machbarkeit entsprechende Schlüsse für die Ausgestaltung von Programmen sowie die Formulierung der angestrebten Ergebnisse und Ziele zu ziehen.

Eine Ex-ante Evaluation kann insofern dabei helfen, in der Planungsphase die (Weiter-)Entwicklung von „unfertigen“ Programmen zu unterstützen, indem empirisch fundierte Empfehlungen über dessen Implementierung und potenziellen „Wirkfähigkeit“ eingebracht werden. Dabei ist der explizite Fokus auf die systemischen wie auch organisationalen Rahmenbedingungen im spezifischen Kontext unerlässlich.

Ungeachtet eines solchen Mehrwerts gilt es jedoch auch zu konstatieren, dass die verschiedenartigen „Sachzwänge“ in der Ausgestaltung von Vorhaben in der iBBZ oftmals im Widerspruch zu den inhaltlichen wie auch methodischen Ansprüchen an eine hochwertige Ex-ante Evaluation stehen. So stellt das Beispiel des SCHOOLPLATE-Projektes und dessen großzügige Förderung einer einjährigen Sondierungs- und Planungsphase eher eine Ausnahme in der internationalen Zusammenarbeit dar.

Weiterhin ist eine auf Wirksamkeit und Nachhaltigkeit angelegte Planung von bedarfsorientierten beruflichen Qualifizierungsmaßnahmen nur dann möglich, wenn eine gewisse Ergebnisoffenheit hinsichtlich deren Ausgestaltung vorhanden ist. Denn eine zu explizite Orientierung an typischen Konstellationen in einem, als „Vorbild“ geltenden, dualen Berufsbildungssystem läuft Gefahr, den Einfluss wichtiger Rahmenbedingungen zu vernachlässigen. Dazu zählen insbesondere der institutionelle Kontext und daraus für ein Vorhaben resultierende Wechselwirkungen sowie die erforderlichen, i.d.R. nicht unbeträchtlichen Ressourcen, welche jedoch Voraussetzung für das Gelingen eines solchen, auf Kooperation basierenden, Systems ist.

Schlussendlich zeigt der hier illustrierte Anwendungsfall allzu deutlich, dass der Erfolg von Berufsbildungsvorhaben in der iBBZ oftmals vor allem von schlecht beeinflussbaren externen Rahmenbedingungen abhängt. Dazu zählen – neben dem eher untypischen Ereignis einer Virus-Pandemie – z.B. häufige Regierungswechsel sowie mangelnde Kontinuität und das Fehlen eines systematischen Gestaltungsverständnisses der kollektiven Akteure in den jeweiligen Länderkontexten. Das Risiko eines solchen Scheiterns muss dabei in erster Linie auf der politischen Ebene mit den der iBBZ zugrundeliegenden Zielsetzungen bzw. Motiven abgewogen werden.

Literaturverzeichnis

- Altrichter, H. & Heinrich, M. (2007). Kategorien der Governance-Analyse und Transformationen der Systemsteuerung in Österreich. In H. Altrichter, T. Brüsemeister & J. Wissinger (Hrsg.), *Educational governance: Bd. 1. Educational governance: Handlungskoordination und Steuerung im Bildungssystem* (1. Aufl., S. 55–104). VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Bank, V. (2015). Curriculare Ausgestaltung beruflicher Bildung: Koordination staatlicher, parastaatlicher und privater Akteure durch Pläne. In Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH (Hrsg.), *Governance und Finanzierung kooperativer Berufsbildung: Die Rolle von privaten Akteuren und Verbänden stärken* (S. 49–66).
- Becker, M. & Spöttl, G. (2006). Berufswissenschaftliche Forschung und deren empirische Relevanz für die Curriculumentwicklung. *Berufs- und Wirtschaftspädagogik - online*(11), 1–21.
http://www.bwpat.de/ausgabe11/becker_spoettl_bwpat11.pdf
- Blossfeld, H.-P. (1992). Is the German Dual System a Model for a Modern Vocational Training System? *International Journal of Comparative Sociology*(33), 168–181.
- Bussemeyer, M. R. (2009). Asset specificity, institutional complementarities and the variety of skill regimes in coordinated market economies. *Socio-Economic Review*, 7(3), 375–406.
<https://doi.org/10.1093/ser/mwp009>
- Bussemeyer, M. R. (2013). Fachkräftequalifizierung im Kontext von Bildungs- und Beschäftigungssystemen. *Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis*, 42(5), 6–10.
<https://www.bwp-zeitschrift.de/de/bwp.php/de/bwp/show/7129>
- Bussemeyer, M. R. (2015). Ansätze zur Stärkung der Rolle von Verbänden in der Governance beruflicher Bildung im Kontext der Entwicklungszusammenarbeit. In Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH (Hrsg.), *Governance und Finanzierung kooperativer Berufsbildung: Die Rolle von privaten Akteuren und Verbänden stärken* (S. 29–48).
- Bussemeyer, M. R. & Trampusch, C. (2012). *The political economy of collective skill formation*. Oxford University Press.
- Degen, U. & Walden, G. (1997). Sicherung der Leistungs- und Zukunftsfähigkeit des dualen Systems der Berufsausbildung durch hohe Ausbildungsqualität. *Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis*, 26(5), 22–27. <https://www.bwp-zeitschrift.de/de/bwp.php/de/bwp/show/15609>
- DeGEval. (2016). *Standards für Evaluation*. Erste Revision 2016.
- Deutscher Bundestag. (2013, 5. Juli). *Strategiepapier der Bundesregierung zur internationalen Berufsbildungszusammenarbeit aus einer Hand*. Unterrichtung durch die Bundesregierung (Drucksache 17/14352).

- https://www.bmbf.de/files/strategiepapier_der_Bundesregierung_zur_internationalen_Berufsbildungszusammenarbeit.pdf
- Dohmen, D. (2015). Finanzierung nicht-staatlicher Akteure in der beruflichen Ausbildung. In Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH (Hrsg.), *Governance und Finanzierung kooperativer Berufsbildung: Die Rolle von privaten Akteuren und Verbänden stärken* (S. 67–94).
- Ebbinghaus, M. (2016). *Qualität betrieblicher Berufsausbildung in Deutschland: Weiterentwicklung bisheriger Ansätze zur Modellbildung aus betrieblicher Perspektive* (Berichte zur beruflichen Bildung).
- Estevez-Abe, M., Iversen, T. & Soskice, D. (2001). Social Protection and the Formation of Skills: A Reinterpretation of the Welfare State. In P. A. Hall & D. Soskice (Hrsg.), *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage. Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage* (S. 145–183). Oxford University Press.
- Euler, D. (2017). *Beteiligung der Wirtschaft in der Berufsbildung: Arbeitsinstrument für den Politikdialog und die Projektgestaltung in der Entwicklungszusammenarbeit*. Teil 1: Studie. https://www.dcdualvet.org/wp-content/uploads/DC-dVET_Beteiligung-der-Wirtschaft-in-der-BB_KURZVERSION_DE_FINAL.pdf
- Frommberger, D. (2015a). *Aufbau und Funktion nationaler Berufsbildungsagenturen: Eine explorative Untersuchung unter Einbezug von Fallbeispielen*.
- Frommberger, D. (2015b). Steuerung und Entwicklung kooperativer Berufsbildungsstrukturen. In Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH (Hrsg.), *Governance und Finanzierung kooperativer Berufsbildung: Die Rolle von privaten Akteuren und Verbänden stärken* (S. 15–28).
- Greinert, W.-D. (1995). Regelungsmuster der beruflichen Bildung: Tradition, Markt, Bürokratie. *Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis*, 24(5), 31–35. <https://www.bwp-zeitschrift.de/de/bwp.php/de/bwp/show/15174>
- Greinert, W.-D. (2008). *Steuerungsformen von Erwerbsqualifizierung und die aktuelle Perspektive europäischer Berufsbildungspolitik* (Jugend und Arbeit - Positionen).
- Grosch, M. (2018). *Thailand* (2017. Aufl.). *Internationales Handbuch der Berufsbildung*. wbv.
- Hall, P. A. & Soskice, D. (Hrsg.). (2001). *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage. Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford University Press.
- Hanau, E., Pantke, D.-N. & Schmid, K. (2021). *Project SCHOOLPLATE: Company Survey Results Report: Characteristics and qualification needs of the Thai electroplating industry*. Fraunhofer-Institut

- für Produktionstechnik und Automatisierung; Bundesinstitut für Berufsbildung.
https://www.bibb.de/dienst/dapro/de/index_dapro.php/detail/3.5.308
- Knutzen, S., Howe, F. & Hägele, T. (2010). Arbeitsprozessorientierung in der beruflichen Bildung: Analyse und Beschreibung von Arbeitsprozessen mit Hilfe der Arbeitsprozessmatrix. In M. Becker, M. Fischer & G. Spöttl (Hrsg.), *Von der Arbeitsanalyse zur Diagnose beruflicher Kompetenzen* (S. 90–110). Peter Lang D.
- Kromrey, H. (2005). Evaluation - ein Überblick. In H. Schöch (Hrsg.), *Wandel und Kontinuität in Organisationen: Bd. 6. Was ist Qualität? Die Entzauberung eines Mythos* (1. Aufl., S. 31–85). Wiss. Verl. Berlin.
- Kussau, J. & Brüsemeister, T. (2007). Educational Governance: Zur Analyse der Handlungskoordination im Mehrebenensystem Schule. In H. Altrichter, T. Brüsemeister & J. Wissinger (Hrsg.), *Educational governance: Bd. 1. Educational governance: Handlungskoordination und Steuerung im Bildungssystem* (1. Aufl., S. 15–54). VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Kutscha, G. (2010). Berufsbildungssystem und Berufsbildungspolitik. In R. Nickolaus, G. Pätzold & H. Reinisch (Hrsg.), *UTB: Bd. 8442. Handbuch Berufs- und Wirtschaftspädagogik* (S. 311–323). Klinkhardt.
- Marques, P. & Hoerisch, F. (2019). Promoting workplace-based training to fight youth unemployment in three EU countries: Different strategies, different results? *International Journal of Social Welfare*, 28(4), 380–393. <https://doi.org/10.1111/ijsw.12381>
- Oliver, D. (2010). Complexity in Vocational Education and Training Governance. *Research in Comparative and International Education*, 5(3), 261–273.
<https://doi.org/10.2304/rcie.2010.5.3.261>
- Rauner, F. (2017). *Grundlagen beruflicher Bildung: Mitgestalten der Arbeitswelt* [1. Auflage]. wbv.
- Silvestrini, S. (2011). *Ex-ante-Evaluation: Ein Planungsansatz für die Entwicklungszusammenarbeit. Sozialwissenschaftliche Evaluationsforschung: Bd. 10*. Waxmann.
- Silvestrini, S. (2016). Ex Ante Evaluation as a Precondition for Evaluating Impact. In R. Stockmann & W. Meyer (Hrsg.), *The Future of Evaluation: Global Trends, New Challenges, Shared Perspectives*. Palgrave Macmillan UK.
- Tosun, J. (2017). Promoting youth employment through multi-organizational governance. *Public Money & Management*, 37(1), 39–46. <https://doi.org/10.1080/09540962.2016.1249230>
- Wailerdsak, N. & Siengthai, S. (2016). Business Networks in Thailand. In J. Nolan, C. Rowley & M. Warner (Hrsg.), *Business networks in East Asian capitalisms: Enduring trends, emerging patterns / Jane Nolan, Chris Rowley, Malcolm Warner* (S. 211–233). Elsevier.
<https://doi.org/10.1016/B978-0-08-100639-9.00010-4>