

Forum

ROLF ARNOLD

Die „Entdeckung“ des Arbeitsmarktes in der internationalen Berufsbildungszusammenarbeit – die neuen sektorpolitischen Vorgaben kritisch-konstruktiv gesichtet

KURZFASSUNG: Bislang unbemerkt von der berufspädagogischen Fachöffentlichkeit hat das Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit in den letzten Monaten zwei Konzeptionspapiere zur Berufsbildungszusammenarbeit veröffentlicht: Es handelt sich zum einen um das als Positionspapier für „Berufsbildung in der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit“ (BMZ 2005a), welches das zuständige Ministerium anlässlich der 2005er UNEVOC-Tagung in Bonn vorgelegt hat (=Positionspapier), zum anderen um das sektorpolitische Papier „Berufliche Bildung und Arbeitsmarkt“ (BMZ 2005b), durch welches die alten sektorpolitischen Vorgaben von 1992 abgelöst wurden (= Sektorpapier). Damit hat das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit den Bereich der internationalen Berufsbildungszusammenarbeit deutlich akzentuiert und mit wegweisenden Orientierungen ausgestattet.

ABSTRACT: So far unseen by the vocational education science, the federal Ministry for economical cooperation has published two conception-papers on vocational education cooperation: On the one side it is about a position-paper for "vocational education in the political development cooperation" (BMZ 2005a), which has been presented by the responsible Ministry on the occasion of the UNEVOC-congress in 2005 (= position-paper). On the other side it is about the policy-political-paper for "vocational education and employment market" (BMZ 2005b), through which the old guidelines of the policy-paper from 1992 have been detached (= policy-paper). So the federal Ministry for economical cooperation has effected the field of international vocational education cooperation clearly and has equipped it with groundbreaking orientations.

Die (ungelöste) Frage nach dem Referenzpunkt

Beide Papiere erheben den Anspruch, aus den sektorpolitischen Erfahrungen der vergangenen Jahre Grundlegendes gelernt zu haben und insbesondere die Erfahrungen der armutsorientierten Entwicklungszusammenarbeit stärker aufzugreifen. Es überrascht deshalb nicht, dass beide Papiere deutlich weniger von der Transferillusion infiziert sind, welche jahrzehntelang die deutsche Entwicklungszusammenarbeit bestimmt hat – mit einer durchaus ernüchternden Nachhaltigkeit, wie wir nicht erst seit kurzem wissen (vgl. STOCKMANN 1992; 1999). Zudem sind die entwicklungstheoretischen Referenzpunkte in Theorie und Praxis der Berufsbildungszusammenarbeit nach wie vor diffus. Wonach bemessen sich der Entwicklungsstand und die Angepasstheit beruflicher Bildungssysteme? Ist die Vorbildfunktion der Berufsbildungssysteme entwickelterer Länder wirklich ein tragfähiger Referenzpunkt, da mit solchen Vorstellungen normative Festlegungen eines Entwicklungsverständnisses implizit verbunden sind, die zumindest angesichts der Nicht-Verifizierbarkeit des Modells einer „nachholenden Entwicklung“ (vgl. SENGHAAS 1982) in hohem Maße hypothetisch anmuten. Hinzu kommt, „dass sich die Bildungs- und Berufsbildungssysteme auch der >erfolgreichen< Industrieländer in wesentlichen Merkmalen unterscheiden“ (GEORG 2005, S. 95).

Die *Ungelöstheit der Referenzpunktfrage* zeigt sich auch bei den Bemühungen, die armutsbezogenen Effekte beruflicher Bildungsmaßnahmen entwicklungstheoretisch sowie bildungsökonomisch zu begründen. Da werden Wirkungsannahmen und mögliche Wirkungsketten plausibel abgeleitet, erklärt und zu Prüfkriterien verdichtet, ohne jedoch wirklich dem Sachverhalt Rechnung zu tragen, dass

„weder die Bildungsökonomie noch die vergleichende Berufsbildungsforschung bisher überzeugend Ergebnisse für den Nachweis eines kausalen Zusammenhanges zwischen den Strukturen des Bildungssystems und dem ökonomischen Erfolg eines Landes geliefert (haben)“ (ebd.).

Liest man die beiden neueren ministeriellen Verlautbarungen zur Berufsbildungszusammenarbeit, so gelangt man zu dem Eindruck, dass man zwar um die Problematik des Referenzpunktes weiß und sich auch weitgehend von den eher naiven Transferhoffnungen vergangener Zeiten gelöst hat, ohne diese jedoch vollständig aufzugeben. So beginnt die im folgenden zitierte sektorpolitische Äußerung mit einer systemischen Argumentation, um dann doch die erwünschte Wirkung zumindest in Umrissen durchschimmern zu lassen:

„Um den Anforderungen an Breitenwirkung und Nachhaltigkeit Rechnung zu tragen, setzt die deutsche Berufsbildungszusammenarbeit daher ausdrücklich an den vorgefundenen Systemen und Rahmenbedingungen an und stellt auf eine sukzessive Optimierung der vorhandenen Strukturen durch die schrittweise Umsetzung modellprägender Attribute des deutschen Referenzsystems ab“ (BMZ 2005b, S. 11).¹

Eine solche Argumentation ist unsystemisch. Entweder geht man durchgängig von der Wirkungsunsicherheit von Systementwicklung aus, wobei man auch eine Modellpolitik vertreten kann, die davon ausgeht, dass auch Centres of Excellence durchaus systemisch positive Wirkungen entfalten konnten (nur selten die intendierten), oder man löst sich vollständig von dem Anspruch, eigene „modellprägende Attribute“ (ebd.) in der Kooperation zwischen Systemen intentional verwirklichen zu können. In diesem Sinne ist das Positionspapier „fortschrittlicher“. Dort ist von einer „Kontextualisierung“ (BMZ 2005a, S. 6) die Rede, und es wird ein subsidiärer Anspruch deutlich artikuliert:

„Neben der Pluralität der Organisationsformen und der inhaltlichen Ausrichtung

der Angebote spielt auch die Pluralität der Träger eine immer wichtigere Rolle. Das institutionelle Feld der beruflichen Bildung hat sich stark erweitert und umfasst heute neben öffentlichen Anbietern auch eine Fülle privater Institutionen. Um erfolgreich zu sein, muss die BBZ (= Berufsbildungszusammenarbeit; R.A.) den historisch gewachsenen Systemen und Institutionen und dem Multifunktionalismus der beruflichen Bildung in den Kooperationsländern Rechnung tragen – ebenso wie den sozioökonomischen und kulturellen Besonderheiten. Fördermaßnahmen sollten grundsätzlich darauf ausgerichtet sein, gewachsene Strukturen und Traditionen weiterzuentwickeln und zu ergänzen. Die Prioritäten werden – wo vorhanden – durch die nationalen Pläne zur Bildungsentwicklung gesetzt“ (ebd., S. 10).

Und noch deutlicher spricht die Abwendung vom Transferdenken aus folgender Passage:

„Die deutsche BBZ favorisiert in diesem Zusammenhang keinen spezifischen Systemansatz. Berufsbildungssysteme sind in komplexen historischen Prozessen gewachsen und in der Regel nicht das Ergebnis bewusster Planung und Entwicklung. Ziel der deutschen BBZ ist die Stärkung der in den Kooperationsländern gewachsenen Strukturen zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit und Funktionalität im Sinne entwicklungspolitischer Zielsetzungen. Dafür sollen an den jeweiligen soziokulturellen und ökonomischen Kontext angepasste Elemente aus den Berufsbildungssystemen unterschiedlicher Länder kombiniert werden“ (ebd., S. 13).

- 1 Im weiteren Verlauf der Ausführungen wird allerdings auch darauf hingewiesen, dass die deutsche Entwicklungszusammenarbeit sich „(...) dabei nicht einem einzigen Systemansatz (verschreibt). Ihre Maßnahmen berücksichtigen die Stärken bestehender nationaler Berufsbildungssysteme und die Erfordernisse, die sich aus einer Einbindung in den jeweiligen regionalen Kontext ergeben“ (BMZ 2005b, S. 16).

Keine Rede von der „schrittweisen Umsetzung modellprägender Attribute des deutschen Referenzsystems“, wie in dem die aktuelle Politik bestimmenden Sektorpapier (BMZ 2005b, S. 11)², vielmehr wird systemische Anschlussfähigkeit groß geschrieben, und man erwartet nicht umsonst als logische Konsequenz eine stärkere Betonung der Prozessorientierung in der Berufsbildungszusammenarbeit. Diese finden sich in den Hinweisen auf ein „Capacity-Development“ (BMZ 2005a, S. 12) sowie in den „Leitlinien für eine zukunftsfähige Berufsbildungszusammenarbeit“ (ebd., S. 20 ff.). Hier werden – wenn auch zu zurückhaltend – Orientierungen für eine vernetzte, variantenreiche sowie situative Berufsbildungszusammenarbeit markiert, die das eigentliche Potenzial für eine sektorpolitische Neuorientierung beinhalten.

Abschied von der Machbarkeit von Arbeitsmarkterfolgen

Gegenüber der wesentlich durchgängigeren systemischen Argumentation (vgl. ARNOLD 2005a) des Positionspapiers (BMZ 2005a) ist das Sektorpapier bei genauerer Analyse noch spürbar durch linear-mechanistisches Denken geprägt, was insofern verständlich ist, als es sich um ein das Regierungshandeln orientierendes Papier handelt, welches die Illusion der Machbarkeit zumindest nicht offiziell aufgeben kann. Entsprechend ist auch die Hälfte dieses Papiers dem Punkt „Umsetzung des Sektorkonzeptes“ (BMZ 2005b, S. 12 ff.) gewidmet. Je fragwürdiger der Referenzpunkt und je größer die Wirkungsunsicherheit der Berufsbildungszusammenarbeit sich darstellt, desto differenzierter geraten die Planungs- und Steuerungserwartungen, so hat man den Eindruck – eine Mehr-Dasselben-Paradoxie genuinster Spielart.

Linear-mechanistisch gerät dem Sektorpapier unwillkürlich die Herstellung der substanziellen Verbindungen zwischen den programmatisch zusammengeführten Bereichen „Berufsbildung“ einerseits und „Arbeitsmarkt“ andererseits. Während sich im Sektorpapier – wie wir gesehen haben

– eine zumindest *systemisch abgebremsete Transferorientierung* ausmachen lässt, ist die Argumentation im Hinblick auf die erzielbaren Arbeitsmarkt- und damit Erwerbserschließungseffekte nicht ganz auf der Höhe der Zeit. Um diese Veralterung auf der Annahmenebene zu erkennen, muss man allerdings schon genauer hinschauen – zu verwirrend steht die wohlklingende moderne Entwicklungsrhetorik im Vordergrund der Argumentationen. Aber vielleicht teilt hier die Entwicklungszusammenarbeit bloß das Technologiedefizit der Sozialwissenschaften insgesamt, die Schwierigkeiten haben, sich gegenüber dem *Phänomen der mehrfachen Wirkungsunsicherheit* von Interventionen substanziell zu positionieren? Und vielleicht kann man diesem nicht wirklich in anderer Weise entkommen als dadurch, dass man der Illusion der Kausalität² folgt. Dies zumindest wirkt „politischer“ als eine wirklich weiterführende konzeptionelle Ausdeutung des Befundes, dass

„Kompetenzentwicklung bzw. Human-Ressource-Development eine i. d. R. notwendige, doch alleine keineswegs ausreichende Bedingung für Beschäftigungs- und Wirtschaftsentwicklung (ist)“ (ARNOLD/VON HAUFF 2003, S. 204).

- 2 Für die Erziehungswissenschaften beschreibt OELKERS das sich aus dem Technologiedefizit ergebende Dilemma mit dem Hinweis, dass „(...) kein Ratgeber (kann) auf Erziehungsoptimismus verzichten, keine öffentliche Diskussion auf pädagogische Aspirationen, keine Bildungspolitik auf starke Wirkungshypothesen, die sich wie selbstverständlich mit moralischen Ansprüchen verbinden, ohne durch Analysen gestört zu werden. (...) Offenbar kann pädagogisch alles fraglich werden und zugleich das Erziehungsleben seinen gewohnten Gang gehen“ (OELKERS 1995, S. IIX).
- 3 An anderer Stelle ist im Positionspaper durchaus die Rede von „modellprägenden Elementen“ – allerdings eingebettet in die ausdrückliche Verwerfung des Blaupausenanspruchs und der moderateren Formulierung, dass diese Elemente ein Angebot darstellten, auf welches die Kooperationsländer „in angepasster Form zur Stärkung der Berufsbildungssysteme“ (BMZ 2005b, S. 13) zurückgreifen können.

	„Berufsbildung in der entwicklungs-politischen Zusammenarbeit“ (Positionspapier – Februar 2005))	„Berufliche Bildung und Arbeitsmarkt in der Entwicklungszusammenarbeit“ (Sektorkonzept –September 2005)
Charakter	Positionspapier: Lessons learned	Sektorpapier: Umsetzung und Steuerung
Funktion	„Referenzrahmen für Vorhaben der BBZ“	„Pragmatische Vorgabe für die Gestaltung“
Profilierung	– „Kontextualisierung“ – „Handlungsorientierung als Merkmal“	– latenter Berufsbegriff (z.B. „Umschu- lung“) – Mehrebenenansatz & Integration von Berufsbildung und Arbeitsmarkt
Träger	„Pluralität der Träger“ (auch NGOs)	Implizite Formalisierungshypothese (s. Zielgruppen)
Wirkung	Mikroskopischer Blick: „Bildung von räumlichen und Sektoralen Clustern“	Makroskopischer Blick auf Bildung und Beschäftigung
Fazit	„systemischer“ Problem der konzeptionellen Offenheit	„interventionistischer“ Problem der Zurechnung von Wirkungen
Quelle	www.bmz.de (download Nr. 122)	www.bmz.de (download Nr. 137)

Abb.1: Profilvergleich zwischen Positionspapier (BMZ 2005a) und Sektorkonzept (BMZ 2005b)

Während das Positionspapier immerhin den informellen Sektor deutlich in den Blick nimmt und „eine flexible Anpassung an die Gegebenheiten und Handlungsmöglichkeiten im Wirtschafts- und im Bildungssektor der Kooperationsländer“ (BMZ 2005a, S. 8) fordert und realtivierend davon spricht, dass Berufliche Bildung

„durch die Erschließung der Potenziale im informellen Sektor und eine Verbesserung des Zugangs sozial marginalisierter Bevölkerungsgruppen zu einer Beschäftigung in Sektoren der formalen Wirtschaft“

einen Beitrag zur Überwindung der Armut leisten „kann“ (ebd.) – man beachte die konditionale Formulierung!-, ist das Sektorkonzept in diesem Punkt entschiedener. Gefordert wird von allen Sektormaßnahmen,

„(...) zur Sicherung und Steigerung produktiver und breitenwirksamer Beschäftigung in Entwicklungs-, Schwellen- und Transformationsländern messbar beizubringen“ (BMZ 2005b, S. 9) –

ein Anspruch, gegen den man gar nichts einwenden kann, den man aber in Anbetracht der mehrfachen Wirkungsunsicherheit von

Human-Ressource-Development – zumindest auf der im Sektorkonzept fokussierten Makroebene – für uneinlösbar halten muss. Im folgenden wird es deshalb darum gehen (müssen), vor allem die das Sektorkonzept dominierenden Umsetzungshinweise darauf hin zu untersuchen, ob und inwieweit sie mit der Unterdeterminiertheit des Wirkungszusammenhangs von Berufsbildung und Beschäftigung umzugehen in der Lage sind⁴. Die Rekonstruktion der im Sektorpapier durchscheinenden Position nimmt dabei einerseits Bezug auf den im Positionspapier erreichten Differenzierungsgrad, versucht aber andererseits auch an konkrete Hinwei-

- 4 Dass auch die Autoren des Sektorkonzeptes im Hinblick auf Wirkungserzielung sich letztlich mit der systemischen Eigendynamik der Vor-Ort-Kontexte und dem sich daraus ergebenden Problem der Wirkungszurechnung irgendwie arrangieren müssen zeigt ihre doppelt eingeschränkte Definition von Wirkungsorientierung: „Konzepte und Vorhaben leisten einen – zumindest mit Erfahrungen belegbaren (1. Einschränkung; R.A.) – direkten oder indirekten (2. Einschränkung; R.A.) Beitrag zur Sicherung und Steigerung produktiver Beschäftigung und damit zur Minderung der Armut (...)“ (BMZ 2005, S. 13).

se für einen projektbezogenen Umgang mit den Planungs- und Steuerungsanliegen zu erinnern, die mittlerweile für die Durchführungsebene entwickelt wurden (vgl. ARNOLD/VON HAUFF 2003).

Ein Vergleich der beiden neueren Leitpapiere der deutschen BBZ zeigt, dass das Sektorkonzept deutlich interventionistischer orientiert ist. Zahlreiche der im Positionspapier erreichten systemischen Differenzierungen werden zwar in einzelnen Formulierungen aufgegriffen, doch ist der durchgängige Blick deutlich ein makroskopischer: Wenn davon die Rede ist, dass BBZ „ausdrücklich an den vorgefundenen Systemen und Rahmenbedingungen an(setzt)“ (BMZ 2005b, S. 11), dann sind dabei vornehmlich formalisierte Strukturen im Blick. Deutlich wird dies u.a. bei der perspektivischen Ausdeutung der „bisherigen bilateralen Zusammenarbeit“, aus welcher das BMZ Grundlagen „für eine weitergehende systematische Verknüpfung von Konzepten und Maßnahmen der Berufsbildungszusammenarbeit mit solchen der aktiven Arbeitsmarktpolitik“ (ebd., S. 12) ableitet. Dies ist die zwischen Februar (BMZ 2005a) und September 2005 (BMZ 2005b) nachgeschobene Akzentsetzung der Sektropolitik, die begründungsmäßig nachvollziehbar ist, entwicklungsstrategisch jedoch hinter die kleinräumigen Ansätze, die das Positionspapier zumindest in den Blick rückt, zurückfällt.

Arbeitsmarktpolitik ist Strukturpolitik, und dieses Verständnis liegt auch dem Sektorkonzept zugrunde. Strukturpolitik jedoch ist auf verallgemeinerbare Abläufe und Konzepte angewiesen, die um so allgemeiner werden, je konkreter die Anforderungen (z.B. bei der Zielgruppendefinition) sind. Es bleibt deshalb bei weitgehend allgemeinen Feststellungen, wie:

„Neben dem formellen Arbeitsmarkt sollen *informelle Arbeitsmärkte einbezogen* und arme und benachteiligte Zielgruppen gezielt berücksichtigt werden“ (ebd., S. 15).

Gleichwohl vermag das Sektorkonzept keine „neuen“ bzw. „armutsnäheren“ Zielgruppen wirklich gehaltvoll zu definieren. Die Zielgruppendefinitionen auf individueller und

institutioneller Ebene sind die der Vergangenheit, sieht man einmal von dem – den Millenniums-Entwicklungszielen geschuldeten – besonderen Akzent auf die „Förderung von Jugendlichen, Frauen und armen Bevölkerungsteilen“ (ebd., S. 12) ab – eine Erweiterung, die aber nicht neu ist (vgl. WALLENBORN 1989). Hinweise, wie diese individuellen und institutionellen Ebenen zu Capacity-Building-Ansätzen (vgl. EADE 1997) verbunden werden können, sowie eine Einbeziehung kleinräumiger Wirkungszusammenhänge, in welcher sich allein systemische Wirkungen einigermaßen aussagekräftig rekonstruieren und zurechnen ließen, sucht man im Sektorkonzept vergebens. Nicht aufgegriffen werden die Einsichten aus dem Positionspapier, dass – wie Erfahrungen mit Berufsbildung im und für den informellen Sektor zeigen –

„(...) die Bildung von räumlichen und sektoralen >Clustern< erfolversprechend (ist). So können in überschaubaren Räumen effektive Abstimmungsprozesse zwischen Bildungs- und Beschäftigungsebene organisiert werden“ (BMZ 2005a, S. 14).

Wie man sich einer solch kleinräumigen, kontextualisierten Berufsbildung annähern könnte, ist ebenso bekannt, wie die Leit- und Prüffragen, die eine solche beschäftigungsorientierte Berufsbildung leiten können (vgl. ARNOLD 2000; ARNOLD/VON HAUFF 2003, S. 210). Es geht um die regionale und lokale Ebene, welche das Sektorkonzept zwar nennt, aber nicht als wirkliche Leitmaßgabe einer armutsorientierten Berufsbildungszusammenarbeit hervorhebt. Deutlich wird dies u.a. bei der Definition der „Mittler- und Partnerorganisationen“ (BMZ 2005b, S. 12f). Diese Partnerbeschreibung ist traditionell oder doch zumindest sehr allgemein und unvollständig: Es dominieren staatliche bzw. quasi- oder halbstaatliche (paritätische) Organisationsstrukturen; die Zusammenarbeit mit armutsnahen Selbsthilfegruppen wird nicht explizit erwähnt – diese Organisationen haben einen sehr genuinen Bedarf an Kompetenzentwicklung in den Bereichen Organisations-, Management- sowie und Personalentwicklung –, und es erfordert schon einigen interpretatorischen Aufwand,

wenn man unter „Institutionen der organisierten Wirtschaft, wie Kammern und Verbände“ (ebd., S. 13) oder „Betriebe als Beteiligte bei der Durchführung von Berufsbildung“ (ebd.) die besonderen Vernetzungsformen der Kleinst- und Kleinunternehmer im informellen Sektor, mit ihren jeweils sehr spezifischen Unterstützungs- und Kompetenzentwicklungsbedarfen subsumiert sehen soll.

Das Grunddilemma einer Verbindung von Berufsbildung und Arbeitsmarktorientierung, welche das neue Sektorkonzept konzeptionell sowie planungs- und steuerungsstrategisch zu „regeln“ versucht, ergibt sich daraus, dass man sich zwar einerseits der Armutsökonomie des informellen Sektors verstärkt zuwenden muss, andererseits aber Wirkungen planen und kontrollieren möchte, für deren „Messung“ man formalisierte Zugriffs- und Zurechnungsmöglichkeiten benötigt. Dass diese Zurechnungsprobleme auch in stärker formalisierten Gesellschaften bislang bildungsökonomisch kaum befriedigend gelöst worden sind, stellt eine zusätzliche Infragestellung dieses Versuches einer *Quadratur des Kreises* („Planung des Unplanbaren“) dar. Hinzu kommt, dass das Ministerium dabei von einer Trennung zwischen Berufsbildung und Arbeitsmarkt ausgeht, die nicht nur erhellend ist. So wird als Regelfall einer Kooperation ein „Interesse des Partners an Zusammenarbeit im Bereich Berufliche Bildung (BB) und/oder Arbeitsmarktpolitik“ unterstellt – diese müssen sich also entscheiden – und damit die *Einbettung der Berufsbildung in den Arbeitsmarkt*, wie sie für die betriebsintegrierten Aus- und Weiterbildungsformen charakteristisch ist, konzeptionell verstellt. Hinzu kommt, dass die pauschale Maßgabe einer „Wirkungsorientierung“ die spezifischen Wirkungen von Berufsbildung einerseits und Arbeitsmarktpolitik andererseits eher verstellt als erhellt. Den die Wirkung(en) der beruflichen Bildung zeigen sich auf dem Arbeitsmarkt (aber nicht nur); letzterer ist somit die Wirkungsdimension ersterer und war als solche immer schon in den Berufsbildungsansätzen enthalten. Arbeitsmarktpolitische Initiativen hingegen sind auf Strukturbildung bezogen (z.B. Verbesserung des Matching). Angesichts dieser Tatsache sowie angesichts der Unter-

determiniertheit der Arbeitsmarktnachfrage hätte man es m. E. dabei belassen können, Berufsbildung arbeits- und lebensweltintegriert zu denken, wie es bereits das Vorläufer-Sektorkonzept vorsah, und dafür der BBZ eine deutlichere Regionalorientierung ins Stammbuch schreiben sollen.

Das Verhältnis von Berufsbildung und Arbeitsmarkt muss dem neuen Sektorkonzept zur Folge im Falle der Prüfung eines konkreten Kooperationsvorhabens anhand des folgenden Rasters eingeschätzt werden.

Zahlreiche der unter den Punkten (1) bis (6) erwarteten Informationen betreffen Nice-to-have-Größen. Diese sind in vielen Kooperationsländern nicht in einer empirisch gehaltvollen Form – und zumeist kaum sektor- oder branchenbezogen – verfügbar, obgleich es hilfreich und sinnvoll wäre, über sie verfügen zu können. Es geht deshalb um die Frage, wie solche empirischen Grundlagen erzeugt werden können, dann aber auch um die Frage, welche Relevanz solcher Empirie zugeschrieben wird. Über Jahre hat sich nämlich ein Deduktionismus in der Entwicklungszusammenarbeit durchgesetzt, der nur empfiehlt, was sich aus einer empirischen Datenlage als „Bedarf“ ableiten lässt – ein sicherlich logisches Vorgehen angesichts der Fülle der unsicheren Wirkungsgrößen. Doch andererseits wären zahlreiche Vorhaben, welche eigenständige Wirkungen entfaltet haben (wenn auch zumeist andere als die erwarteten), bei einem solchen *Procedere* nicht zustande gekommen. Und auch das Phänomen der angebotsinduzierten Nachfrage, welches die Bildungsökonomie seit vielen Jahrzehnten beobachtet (vgl. HARTUNG u. a. 1970), legt ein eher interdependentes Verständnis des Verhältnisses von Bildung und Beschäftigung bzw. von Berufsbildung und Arbeitsmarkt nahe. Es ist ein Geheimnis, aus welchen Gründen das entwicklungspolitische Leitparadigma mit seiner deduktionistischen Bedarfshypothese implizit eher einem Manpower-Denken entspringt und andere bildungsökonomische Einsichten ignoriert. Die unbestreitbaren Eigendynamiken, die von den viel gescholtenen Exzellenz-Zentren häufig durchaus ausgingen, würden auf der Basis einer angebotsorientierten Bildungsökonomie eine andere Beurteilung erfah-

	Regelfall: Interesse des Partners an Zusammenarbeit im Bereich Berufliche Bildung (BB) und/oder Arbeitsmarktpolitik						Interesse des Partners an Zusammenarbeit ausserhalb „Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung“ oder punktueller Zusammenarbeit in spezifischen Fragen der BB oder der AM
Bei der Prüfung zu ermittelnde (geschlechterdifferenzierte) Informationen zu:	(1) Bestandsaufnahme zu Arbeitslosigkeit/ Unterbeschäftigung und arbeitsrechtlichen Rahmenbedingungen	(2) Arbeitskräfte-Angebot/ Qualifikationsniveau	(3) Funktionsfähigkeit des >matching< zwischen Angebot und Nachfrage	(4) Nachfrage der Wirtschaft nach qualifizierten Arbeitskräften	(5) institutionelle Potenzial-einschätzung (so weit nicht bereits in (3))	(6) Stärken/ Schwächen bestehender BB-Systeme bzw. v. Komponenten	Relevante Informationen aus (1) bis (6), ggf. branchen-/sektorbezogen

Abb.2: Maßgaben der Prüfung von BBZ-Vorhaben (BMZ 2005, S. 14)

ren. Und auch „Nachhaltigkeit“, das neue Paradigma, wird häufig als Nachhaltigkeit der Interventionen, nicht als Nachhaltigkeit der Wirkungen in den Blick genommen (vgl. SCHÜSSLER 2001).

Den Prüfkriterien liegt ein makroskopischer Blick zugrunde, da sie den Blick auf Systeme, Sektoren, Branchen sowie arbeitsmarktpolitische Grundstrukturen lenken; nur mit einigem Aufwand lassen sie sich auch kleinräumig „verstehen“. Und unter armuts- sowie beschäftigungsorientierter Perspektive sind sie auch viel zu grob, wie folgende alternative Liste von „Leitfrage und Prüfkriterien“ zeigt.

Umsetzung statt Anknüpfung?

Wie gesagt: Das Sektorkonzept ist ein Umsetzungspapier. Der Anspruch der

„Umsetzung des Sektorkonzeptes“ (BMZ 2005, S. 12) ist aufschlussreich, da er die interventionistische Sicht des BMZ voll zum Ausdruck bringt – entgegen der im Papier auch auffindbaren relativierenden und systemischen Sichtweisen. Es geht um eine Orientierung und Kontrolle auf der Planungs- und Steuerungsebene, was – wie gesagt – um so schwieriger wird, je mehr man sich der informellen Ökonomie nähert. Hier werden potenzialorientierte Einschätzung, Anknüpfen an den Konzepten und Strategien der Partner, prozesshaftes Vorgehen sowie qualitative Begleitforschung und „lernende Strukturen“ unverzichtbar, und da sich vieles situativer und unplanbarer darstellt, sind gerade die der Wirkungssicherheit verpflichteten administrativen Regelungen nicht nur unangemessen, sondern in vielfacher Hinsicht auch kontraproduktiv. Ihnen kann man überhaupt nicht durch eine lineare

Leitfragen und Prüfkriterien einer wirtschafts- und beschäftigungsorientierten BBZ

Im Rahmen komplexer Feasibilityanalysen sollte folgende Fragen zur Wirtschafts- und Beschäftigungswirkung von Bildungssystemen detailliert analysiert werden:

- (1) Welche Arbeitsmärkte (Branchen, Technologieniveau, Stellung in der Zulieferkette etc.) sind in der Region feststellbar?
- (2) Über welche Kompetenzniveaus (schulische Vorbildung, berufliche Qualifizierung) verfügen die auf den unterschiedlichen Stufen und in den unterschiedlichen Bereichen dieser Märkte tätigen Arbeitskräfte?
- (3) Wie haben sich die Anforderungen an die Auswahl und die berufliche Platzierung in den Betrieben der Region entwickelt und welche Entwicklungen sind zu erwarten (Substitutions- und Mobilitätsprozesse)?
- (4) Welche Mentalitätsstrukturen, Bildungstraditionen und Bildungsstile prägen das Verhalten der sozialen Akteure gegenüber den Bildungs- und Ausbildungsangeboten (Nachfrage nach Bildungsangeboten durch Eltern/Schüler sowie nach Abschlussprofilen durch Arbeitsgeber)?
- (5) Welches Allgemeinbildungsniveau ist bei den Arbeitskräften der Region feststellbar? Wie korreliert dieses mit dem Beschäftigungserfolg der Ausgebildeten?
- (6) Wie kann das schulische Vorbildungsniveau der Jugendlichen in den Klein- und Kleinstbetrieben gehoben und arbeitsweltorientiert angereichert werden (breite allgemeine und technische Berufsbildung)?
- (7) Wie kann der Aspekt der Kompetenzentwicklung („Lernen am Arbeitsplatz“) bei den Gewerbeförderungsaktivitäten für den informellen Sektor stärker „ins Spiel gebracht“ werden?
- (8) Wie können die von den Betrieben selbst initiierten und durchgeführten Aus- und Weiterbildungsaktivitäten professionalisiert und erweitert („Zugangsproblem“) werden?
- (9) Wie können die in der betrieblichen Bildung oder am Arbeitsplatz erworbenen Kompetenzen zertifiziert und im Rahmen eines überbetrieblich anerkannten Systems beruflicher Kompetenzen gewertet werden?
- (10) Wie können die Verbindungen zwischen den Schulen und den lokalen Betrieben gestärkt werden (Unternehmerbeiräte, Betriebspraktika etc.)
- (11) Wie können der Arbeitsweltbezug und das technologische Niveau (Ausstattung) der schulischen Ausbildungen verbessert werden?
- (12) Wie kann die Kooperation zwischen den Lernorten verbessert werden?
- (13) Wie kann die Akzeptanz kooperativer Berufsbildungsansätze in Wirtschaft und Gesellschaft erhöht werden?

Abb.3: Leitfragen und Prüfkriterien (nach. ARNOLD/VON HAUFF 2003, S. 210 und 215)

Entsprechung gerecht werden, es sei denn durch das so unergiebig Berichtswesen einer symbolischen Politik, die stärker an der berichteten Wirklichkeit als an den faktischen Abläufen interessiert ist.

Die Umsetzungsvorgaben des Sektor-konzeptes sind „herkömmlich“, d.h. an den überlieferten Zielgruppendefinitionen und den bekannten Verfahren orientiert (was keineswegs „kritisch“ gemeint ist, zeigt es doch, dass die bisherige Praxis so verkehrt

nicht gewesen zu sein scheint). Dies gilt auch für die handlungsleitenden „Prinzipien und Herangehensweisen“ (ebd., S. 13) sowie die mit dem Partner zu klärende Entscheidungsfrage, „ob Vorhaben der Beruflichen Bildung und/oder Arbeitsmarktpolitik i.S. dieses Konzeptes am sinnvollsten sind“ (ebd.). Gerade diese nicht-integrative Verbindung von Kompetenzentwicklung und Arbeitsmarktbezug erscheint allerdings problematisch, zumal gerade die beständig

an Bedeutung gewinnende betriebliche Personalentwicklung hier konzeptionell gewissermaßen zwischen die Stühle gerät. Die Rede von den „integrierte(n) Ansätze(n) der Berufsbildung und Arbeitsmarktpolitik“ (ebd., S. 14) bleibt Rhetorik, da das Sektorkonzept seine diesbezüglichen instrumentellen Vorgaben gerade nicht integriert, sondern gesondert – in zwei separaten Abschnitten! – präsentiert. Zwar wird wiederholt auf die Einbettung von Berufsbildung in Arbeitsmarktpolitik hingewiesen, doch erwartet der informierte Leser vergeblich eine wirkliche Konzentration auf den eigentlichen Schnittbereich zwischen diesen Bereichen: *Die Förderung (klein)betrieblicher Bildung bzw. die Systematisierung und Nutzung des verbreiteten Lernens am Arbeitsplatz sowie die Erweiterung der betrieblichen Ausbildung über die Weiterbildung zu Konzepten des organisationalen oder regionalen Lernens* (vgl. ARNOLD 2005b) sind kein Thema des vorliegenden Sektorkonzeptes.

Entsprechend suboptimal geraten auch die weiteren Vorgaben des Sektorkonzeptes:

- Da „rangiert“ die „Berufsbildung für den formalen Arbeitsmarkt“ in der Aufzählung vor der unter armutsorientierter Perspektive eindeutig zentraleren „Berufsbildung für den informellen Arbeitsmarkt“ (BMZ 2005b, S. 15), woraus mehr spricht als eine redaktionelle Nachlässigkeit. Zudem wird das Thema der arbeits- und berufsorientierten Erweiterung der Allgemeinbildung, welche eine wichtige Orientierungsfunktion für 80–90% der Schulabgänger erfüllen könnte, vollständig ausgeklammert.
- Ungewollt aufschlussreich ist auch die getrennte Behandlung der „Konzepte und Instrumente in der beruflichen Bildung“ (ebd., S. 15 ff.) einerseits und der „Konzepte und Instrumente im Bereich Arbeitsmarkt“ (ebd., S. 18 ff.) andererseits. Beide Bereiche stehen weitgehend unverbunden zueinander, obgleich eine priorisierende Verschränkung unter den Aspekten Berufsorientierung, Job-Creation und „Lernen am Arbeitsplatz“ vor dem Hintergrund des internationalen Diskussionsstandes leicht möglich gewesen

wäre. Entsprechende Hinweise finden sich lediglich andeutungsweise für den ländlichen Raum und die kleinbäuerliche Bevölkerung (ebd., S. 16), in einer allerdings weder inhaltlich noch strategisch irgendwie weiter aufgefächerten Form.

- Der Rede von einem „flexiblen Instrumentenmix“ (ebd., S. 17) folgt eine Auflistung der bisherigen formalen Unterscheidungen („fachtechnische Beratung bei der Organisationsentwicklung sowie der Aus- und Fortbildung von Multiplikatoren auf der Meso- und Makroebene“ sowie – in Pilotprojekten – auf der Mikroebene). Welche armutsorientierten Partner einem auf der Meso- und Makroebene dabei begegnen können (außer den bekannten) und warum – gerade bei einer armutsorientierten Justierung der Sektorpolitik – die Mikroebene nicht unmittelbarer in den Blick gerät, bleibt unerörtert.
- Die Arbeitsmarktaspekt wird makroökonomisch „ins Spiel gebracht“. Hauptaugenmerk liegt auf den „Arbeitsmarktstatistiken als Element von Informationssystemen – wo möglich aufbereitet nach Branchen bzw. Sektoren und nach Geschlecht“ (ebd., S. 18) – eine illusionäre Elaboriertheit, die zu erwarten gerade einen Zugang zur Zusammenarbeit mit den marginalisierten Bereichen erschweren dürfte. Implizites Ziel des Sektorkonzeptes scheint hier der Aufbau einer Art Arbeitsverwaltung, die bis in die informellen Arbeitsmärkte hineinreicht, zu sein, während die unmittelbar sich an die Zielgruppen der Armen wendenden Arbeitsmarktinstrumente undeutlich bleiben. Zudem ist alles in deutscher Arbeitsmarktsprache verfasst, etwa wenn – für Jugendliche im informellen Sektor eher unpassend – festgestellt wird:

„Im Rahmen der Orientierung und Beratung für Berufseinsteiger erhalten Schüler, Schulabgänger, aber auch Schulabbrecher Unterstützung bei der Selbst- und der Berufserkundung sowie bei der Vorbereitung auf Bewerbungen“ (ebd., S. 19) –

wobei auch damit argumentiert wird, dass dadurch individuelle Fehlentscheidungen

bei den Jugendlichen – oftmals haben diese gar nichts zu entscheiden – sowie Abbrecherquoten gesenkt werden könnten.

- Zudem verfolgt das Sektorkonzept – an vielen Stellen – ein nicht näher spezifiziertes, aber auf alle Fälle engeres Verständnis von Berufsbildung. Diesem Verständnis entgeht, dass Berufsbildung als Kompetenzentwicklung in nahezu allen Entwicklungsprojekten ein integraler Bestandteil ist, der eine explizite Berücksichtigung erfahren muss. Die Nachhaltigkeit der Entwicklungszusammenarbeit ist ohne eine gezielte Kompetenzentwicklung nicht wirklich zu begründen.

Fazit

Die neue Sektorpolitik des Bundesministeriums für Wirtschaftliche Zusammenarbeit scheint – und dies ist ausdrücklich zu würdigen! – die Berufsbildung neu zu akzentuieren. Bei diesem Vorhaben bleibt sie allerdings hinter ihren Möglichkeiten zurück. Deutlich wird dies insbesondere durch einen profilierten Vergleich des Sektorkonzeptes vom September 2005 mit dem einige Monate zuvor vorgelegten Positionspapier (BMZ 2005a). Während letzteres durchweg „systemischer“ argumentiert und Ansatzpunkte einer kontextualisierten Berufsbildungszusammenarbeit markiert, macht das Sektorkonzept einen eher makropolitischen Arbeitsmarktbezug der Berufsbildung stark, dessen einzelne Komponenten einer eher europäischen Sicht entspringen. Vieles deutet darauf hin, dass wesentliche Instrumentarien der deutschen Arbeitsverwaltung modellprägend wirkten, wie anders soll man die Fokussierung auf die Aspekte „Arbeitsverwaltung und Beratung“, „Berufsorientierung und Beratung“ sowie „Arbeitsmarktinformationssysteme“ (BMZ 2005b, S. 19) sonst verstehen. Sicherlich werden dadurch wünschenswerte Komponenten einer modernisierten Arbeitsmarktpolitik thematisiert, doch entgeht diesen Vorschlägen die Einlagerung des Arbeitsmarktbezuges in die betriebsorientierte Berufsbildung, wie sie für die deutsche Berufsbildungszusammenarbeit seit jeher

prägend gewesen ist. Berufsbildung und Arbeitsmarkt werden – auch, wie gesagt, in unterschiedlichen Abschnitten – getrennt „behandelt“ und nicht integrativ aufeinander bezogen.

Diese Desintegration ist nicht nur berufspädagogisch enttäuschend, ist doch gerade für die duale Berufsbildungserfahrung der Deutschen die Arbeit die Quelle des Berufs, sie ist auch entwicklungspolitisch nicht zielführend. Der makroskopische Arbeitsmarktbezug, der aus dem Sektorpapier spricht, entfernt die Berufsbildung nämlich von den Armutsökonomien, in denen sich Berufsbildung und Kompetenzentwicklung überhaupt nur aus der Beschäftigungs- und Erwerbslage der Akteure heraus entwickeln lassen. Die Fokussierung auf den Aspekt der „Arbeitsvermittlung“ (ebd., S. 19) übersieht, was Erwerbstätigkeit in Überlebensökonomien wirklich bedeutet; die Vorstellung, dass da ein Erwerbssuchender in eine Berufsposition hineinvermittelt werden könnte, stammt aus einer anderen Welt.

Aus diesem Grunde wird das Schisma zwischen Berufsbildung und Arbeitsmarkt durch die konzeptionelle Perspektive des neuen Sektorkonzeptes eher vergrößert. Beide Bereiche stehen isoliert nebeneinander, und es wird nicht deutlich, wie eine bessere Verzahnung gelingen könnte. Eine dringend notwendige Überarbeitung müsste zunächst einmal den bereits vorhandenen Arbeitsmarktbezug der deutschen Berufsbildungsansätze „verstehen“ und sich sodann konzeptionell kreativ der Frage zuwenden, wie die beschäftigungsvorbereitenden Berufsbildungsmaßnahmen einerseits und die beschäftigungsintegrierten andererseits (vgl. ARNOLD/VON HAUFF 2003) stärker – in Pilotmaßnahmen – für die anvisierte Zielgruppe der Armen geöffnet werden könnten (und dabei vielleicht überraschend feststellen, dass Berufsbildungszusammenarbeit hier bereits einen beachtlichen Grad der Zielgruppen-erreichung zu verzeichnen hat). Gegenüber dieser Hauptkritik an der konzeptionellen Unverbundenheit und letztlich Desintegration von Berufsbildung und Arbeitsmarktbezug des neuen Sektorkonzeptes sind die anderen „Enttäuschungen“, wie die vergessene Fokussierung auf die Kompetenzentwicklung

als sektorübergreifende Ermöglichungsbedingung sowie die Ausklammerung der betrieblichen Personalentwicklung als Thema internationaler Berufsbildungsk Kooperation, zwar schmerzlich, aber deutlich weniger grundlegend.

Literatur

- Arnold, R.: Die Systemik der Berufsbildung. In: Voss, R. (Hrsg.): *LernLust und EigenSinn. Systemisch-konstruktivistische Lernwelten*. Heidelberg 2005a, S. 201–212.
- Arnold, R.: *Betriebliche Personalentwicklung*. 2 Bde. Mannheim (InWent) 2005b.
- Arnold, R.: Berufsbildungshilfe neu gedacht. Relevanz neuerer lateinamerikanischer Studien für die Entwicklungszusammenarbeit in der beruflichen Bildung. In: *Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis*, 29 (2000), 4, S. 38–42.
- Arnold, R./von Hauff, M.: Positionspapier Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung. In: Arnold, R. (Hrsg.): *Berufsbildung ohne Beruf. Berufspädagogische, bildungspolitische und internationale Perspektiven*. Baltmannsweiler 2003, S. 204–224.
- Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit (BMZ): *Berufliche Bildung in der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit*. Bonn 2005a (Download 122 www.bmz.de).
- Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit (BMZ): *Berufliche Bildung und Arbeitsmarkt*. Bonn 2005b (Download 137 www.bmz.de).
- Eade, D.: *Capacity-Building. An Approach to People-Centred Development*. Oxford 1997.
- Georg, W.: Berufsbildungsforschung in der Entwicklungszusammenarbeit. In: Rauer, F. (Hrsg.): *Handbuch Berufsbildungsforschung*. Bielefeld 2005, S. 95–101.
- Hartung, D. u. a. (Hrsg.): *Politologen im Beruf. Zur Aufnahme und Durchsetzung neuer Qualifikationen im Beschäftigungssystem*. Stuttgart 1970.
- Oelkers, J.: *Pädagogische Ratgeber. Erziehungswissen in populären Medien*. Frankfurt 1995.
- Senghaas, D.: *Von Europa lernen. Entwicklungsgeschichtliche Betrachtungen*. Frankfurt 1982.
- Schüßler, I.: Nachhaltiges Lernen. In: *Grundlagen der Weiterbildung – Praxishilfen*. 45. Erg.-Lieferung. Dezember 2001, S. 1–39.
- Stockmann, R. (unter Mitarbeit von Resch, A.): *Die Nachhaltigkeit von Entwicklungsprojekten. Eine Methode zur Evaluierung am Beispiel von Berufsbildungsprojekten*. Opladen 1992.
- Stockmann, R.: Duale Berufsbildungsmodelle in Entwicklungsländern. Typologie der Implementierungsversuche und ihre Strategien. In: *Zeitschrift für internationale Erziehungs- und sozialwissenschaftliche Forschung*, 16 (1999), 1/2, S. 253–285.
- Wallenborn, M.: *Bildung nach Bedarf*. In: *E&Z*, 45(2004), 5, S. 208–209.
- Wallenborn, M.: *Krise der Berufsbildungshilfe? Die Entwicklungszusammenarbeit auf dem Gebiet der Berufsbildung zwischen modernem und informellem Sektor. Einige Überlegungen zu einer Neuorientierung*. In: Arnold, R. (Hrsg.): *Berufliche Bildung und Entwicklung in den Ländern der Dritten Welt. Bilanz, Probleme und Perspektiven der bundesrepublikanischen Berufsbildungshilfe*. Baden-Baden 1989, S. 165–178.

Anschrift des Autors: Prof. Dr. Rolf Arnold, Universität Kaiserslautern, Fachgebiet Pädagogik, insb. Berufs- und Erwachsenenpädagogik, Pfaffenbergstr. 95, 67663 Kaiserslautern