

**Berufliche Bildung und Arbeitsmarkt
in der Entwicklungszusammenarbeit**

Herausgegeben vom

Bundesministerium für wirtschaftliche
Zusammenarbeit und Entwicklung

Referat: „Entwicklungspolitische Informations- und Bildungsarbeit“

Friedrich-Ebert-Allee 40
53113 Bonn

Tel.: 0228 / 535-3774/5

Fax: 0228 / 535-3500

E-Mail: poststelle@bmz.de

Homepage: www.bmz.de

Verantwortlich: Renate Stuth, Bernhard Kühn

Redaktion: Bernhard Kühn, Achim Johannsen

Endredaktion: Jutta Wagner

Stand: September 2005

Zusammenfassung 5

| | |
|---|----|
| 1. Funktion des Konzepts und seine Abgrenzung | 7 |
| 1.1. Funktion des Konzepts..... | 7 |
| 1.2. Abgrenzung von anderen Sektoren / Subsektoren..... | 7 |
| 2. Bedeutung von Beruflicher Bildung und Arbeitsmarkt sowie Ausgangslage in Kooperationsländern | 10 |
| 2.1. Bedeutung..... | 10 |
| 2.2. Ausgangslage in Kooperationsländern..... | 12 |
| 3. Ziele | 13 |
| 4. Bisherige Erfahrungen und Möglichkeiten | 14 |
| 4.1. Multilaterale und EU-Zusammenarbeit..... | 14 |
| 4.2. Deutsche bilaterale Zusammenarbeit..... | 14 |
| 5. Umsetzung des Sektorkonzepts | 17 |
| 5.1. Zielgruppen und Partner..... | 17 |
| 5.2. Konzepte und Instrumente..... | 17 |
| 5.2.1. Übergreifende Vorgaben..... | 17 |
| 5.2.2. Konzepte und Instrumente in der Beruflichen Bildung..... | 19 |
| 5.2.3. Konzepte und Instrumente im Bereich Arbeitsmarkt..... | 21 |
| 5.2.4. Vorgaben für Postkonfliktsituationen und Situationen nach Naturkatastrophen..... | 24 |
| Anhänge | |
| 1. <i>Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik: Klärung von Begrifflichkeiten und Zusammenhängen</i> | 25 |
| 2. <i>Berufsbildung: Klärung von Begrifflichkeiten und Zusammenhängen im EU-Kontext</i> | 27 |
| 3. <i>Qualifizierungsmarkt: Vertiefende Erläuterung zu Abschnitt 5.2.2 des Sektorkonzepts</i> | 30 |
| 4. <i>Multilaterale und EU-Zusammenarbeit im Bereich Berufliche Bildung und Arbeitsmarkt</i> | 31 |

Zusammenfassung

Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung zählen zu den gravierendsten Entwicklungsproblemen in den Kooperationsländern der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Weltweit sind laut Angaben der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) 186 Millionen Menschen arbeitslos. Die Zahl unterbeschäftigter Menschen in Entwicklungsländern wird mit bis zu 550 Millionen weit höher eingeschätzt. Mehr Menschen Zugang zu produktiver und angemessen bezahlter Beschäftigung und damit zu Einkommen zu ermöglichen, ist ein Schlüssel zu nachhaltiger Armutsbekämpfung und zur Erreichung der Millenniums-Entwicklungsziele. Besonderes Augenmerk verdienen dabei Jugendliche und Frauen. Bereits jetzt leben mehr als 1 Mrd. Jugendliche zwischen 15 und 29 Jahren in Entwicklungsländern. Sie sind ebenso wie Frauen überproportional von Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung betroffen: Während zwischen 1993 und 2003 die Gesamtzahl der Jugendlichen in Entwicklungsländern um 12,4 % zunahm, ist die Jugendbeschäftigung nur um 0,6 % gestiegen. In den kommenden Jahren wird die Zahl junger Menschen in Entwicklungsländern, die auf den Arbeitsmarkt „drängen“, kontinuierlich ansteigen. Die Verbesserung der Jugendbeschäftigung ist explizites Ziel im Rahmen der Millenniums-Entwicklungsziele und des Aktionsprogramms 2015 der Bundesregierung. Auch unter dem Gesichtspunkt der Konfliktprävention ist die Steigerung von (Jugend-)Beschäftigung von hoher Bedeutung.

Eine Verbesserung der Beschäftigungssituation in Entwicklungsländern wird angestrebt über

- die Schaffung neuer Arbeitsplätze;
- die Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit der Arbeitssuchenden;
- ein verbessertes „*matching*“ zwischen dem Angebot an und Nachfrage nach Arbeitskräften.

Während für die Schaffung neuer Arbeitsplätze insbesondere Maßnahmen der Privatwirtschaftsförderung und der Finanzsystementwicklung wichtig sind (die in anderen Strategiepapieren behandelt werden), beschreibt das vorliegende Konzept Aktivitäten der Beruflichen Bildung, die die Beschäftigungsfähigkeit Arbeitssuchender erhöhen sollen, sowie diejenigen arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten, die eine Mittlerfunktion am Arbeitsmarkt erfüllen und damit ein verbessertes „*matching*“ zwischen Arbeitskräfteangebot und -nachfrage bewirken.

Ziel aller Maßnahmen im Bereich Berufliche Bildung und Arbeitsmarkt ist, zur Sicherung und Steigerung produktiver Beschäftigung in Entwicklungs-, Schwellen- und Transformationsländern beizutragen. Wechselwirkungen und Synergieeffekte zwischen Beruflicher Bildung und Arbeitsmarktpolitik sollen hierfür genutzt werden: Verlässliche Arbeitsmarktinformationen sowie das Monitoring von Beschäftigungswirkungen sind von hoher Bedeutung für bedarfsgerechte Maßnahmen sowohl der Berufsbildung als auch der Arbeitsmarktpolitik; Trägerorganisationen dieser Maßnahmen sind teilweise dieselben.

Die nachfolgende Graphik gibt einen Überblick über die bereichsübergreifenden sowie die spezifischen Vorgaben für Vorhaben der beruflichen Bildung bzw. der Arbeitsmarktpolitik, die in Kapitel 5 im Einzelnen beschrieben werden.

Übergreifende Vorgaben
(vgl. 5.2.1)

- Wirkungsorientierung: Beitrag zu Beschäftigung; Armutsreduzierung/ MDG-Erreichung
- *Beachtung des Landeskontextes*
- Partnerschaftsprinzip, Geberharmonisierung, „EZ aus einem Guss“

Sonderfälle , v.a. Postkonflikt-situationen: s. 5.2.4.

Prüfung, ob BB- und/oder AM-Vorhaben u. welche Gewichtung

- möglichst Förderung integrierter Ansätze BB/AM
- Einbeziehung v. formalen u. informellen Arb.märkten
- systemischer Mehrebenenansatz
- Qualitätsmanagement durch Partnerorganisationen
- Wirkungsmonitoring (insbes. Beschäftigungswirkungen)

Berufsbildung (BB)
(vgl. 5.2.2)

- Prinzipien**
- Praxis- und Handlungsorientierung
 - Arbeitsprozessorientierung
 - Schlüsselqualifikationen

BB für **for-**
malen
Arb.-
markt

BB für **infor-**
mellen
Arb.-
markt

BB für **spezif.**
AM-
Seg-
mente

- Inhaltliche Schwerpunkte**
- Partnerschaft Staat, Privatsektor, Zivilgesellschaft
 - Dezentralisierung u. Privatisierung
 - Stärkung von Institutionen
 - Aus- u. Fortbildung von Lehr- u. Managementpersonal
 - Förderung internat. Netzwerke

Arbeitsmarkt (AM)
(vgl. 5.2.3)

- Arbeitsmarktinformations-systeme**
- Erfassung, Interpretation u. Verbreitung von AM-Daten
 - Stärkung der Institutionen, die AM-Informationen bereitstellen
- Arbeitsvermittlung**
- Stärkung der Arbeitsverwaltung
 - Trägerdiversität
 - Zielgruppenspezif. Verfahren u. Einrichtungen
 - Kundenorientierung
- Berufsorientierung / -beratung**
- für Berufseinsteiger
 - für andere Arbeitssuchende
 - Trägerdiversität
- Arbeitsrechtliche Aspekte**
- Flexibilisierung vs. Rigidität des AM

1 Funktion des Konzepts und seine Abgrenzung

1.1 Funktion des Konzepts

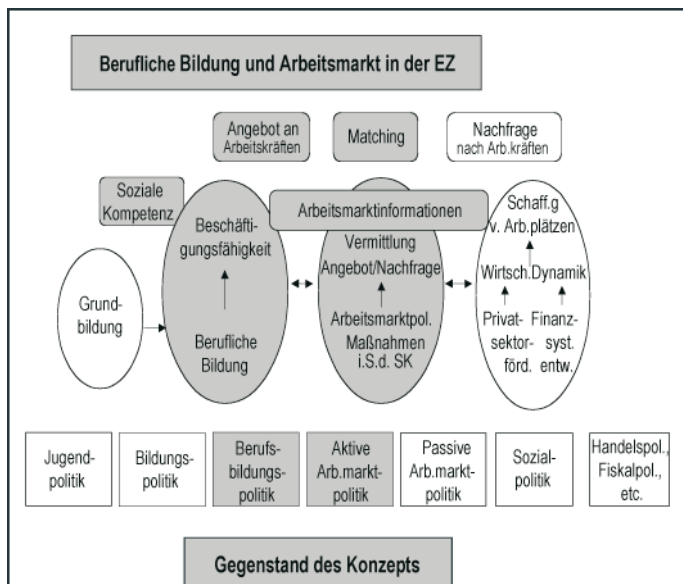
Das Konzept „Berufliche Bildung und Arbeitsmarkt in der Entwicklungszusammenarbeit“ dient einer aktuellen Darstellung der vom BMZ vertretenen **konzeptionellen Ansätze in diesem Bereich** als einem der vier sog. Kernkompetenzbereiche im Rahmen des Schwerpunkts Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung (bisher: WiRAM). Es ersetzt das Sektorkonzept „Berufliche Bildung“ aus dem Jahr 1992, berücksichtigt die seitdem gewonnenen Erkenntnisse im Bereich der Berufsbildung, verbindet diese mit wichtigen Erkenntnissen der Arbeitsmarktpolitik und trägt damit der hohen Bedeutung produktiver Beschäftigung für die Armutsbekämpfung Rechnung. Die – von der Zielsetzung her nicht neue – Arbeitsmarktorientierung beruflicher Bildung wird systematisiert. Gleichzeitig werden die Bedeutung der Mittlerfunktion der Arbeitsmarktpolitik zwischen Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt und die hierfür relevanten Institutionen und Instrumente dargestellt¹. Mit den dargestellten Ansätzen sollen effektive Beiträge zu den international und national definierten Oberzielen und Handlungsvorgaben für die Armutsbekämpfung geleistet werden, insbesondere zu den Millenniums-Entwicklungszielen und dem Aktionsprogramm 2015 der Bundesregierung.

Das Konzept ist eine **programmatische Vorgabe für die Gestaltung der staatlichen deutschen Entwicklungszusammenarbeit (EZ)** im Kernkompetenzbereich Berufliche Bildung und Arbeitsmarkt sowie in den Schwerpunkten der deutschen EZ, in denen Berufsbildung ein Querschnittsthema bildet. Anzuwenden ist es insbesondere bei der Erstellung von länderbezogenen Schwerpunktstrategiepapieren sowie bei Auswahl, Prüfung, Planung, Durchführung und Evaluierung von Vorhaben der staatlichen Durchführungsorganisationen. Für das BMZ stellt es darüber hinaus eine **inhaltliche Grundlage für den Politikdialog** mit anderen Ressorts, Kooperationsländern, anderen Gebern, EU-Institutionen und internationalen Organisationen dar. Gleichzeitig dient es als Orientierungshilfe für interessierte nichtstaatliche Organisationen.

1.2 Abgrenzung von anderen Sektoren / Subsektoren

Maßnahmen im Kernkompetenzbereich Berufsbildung und Arbeitsmarkt fördern, im Zusammenspiel mit Maßnahmen in den anderen Kernkompetenzbereichen des Schwerpunkts Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung – namentlich Wirtschaftspolitische Beratung, Privatwirtschaftsförderung und Finanzsystementwicklung – über die Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit beschäftigungswirksame, sozial und ökologisch nachhaltige Wachstumsprozesse in Entwicklungs-, Schwellen- und Transformationsländern. Während in den Kernkompetenzbereichen Privatwirtschaftsförderung und Finanzsystementwicklung die Schaffung von Arbeitsplätzen und damit die Nachfrageseite des Arbeitsmarkts – explizit oder implizit als gewollte Folge der angestrebten Stärkung der Wirtschaftskraft - eine wichtige Rolle spielt, liegt der **Fokus des Kernkompetenzbereichs** Berufliche Bildung und Arbeitsmarkt auf der Angebotsseite des Arbeitsmarkts (d.h. dem Angebot an Arbeitskräften) sowie der Mittlerfunktion zwischen Angebot an und Nachfrage nach Arbeitskräften. Berufliche Bildung hat darüber hinaus eine gesellschaftspolitische Funktion, indem sie Menschen zur aktiven Teilhabe an zivilgesellschaftlichen Prozessen befähigt.

¹ Andere Bereiche der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik werden aus Gründen der Fokussierung nicht im Detail in diesem Konzept behandelt; dies steht ihrer Bedeutung und ihrer Behandlung in anderen Strategiepapieren nicht entgegen. S. zur Klärung von Begriffen aus dem Bereich der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik Anhang 1 sowie aus dem Bereich der Beruflichen Bildung Anhang 2.



Der **Gegenstand des Kernkompetenzbereichs** lässt sich wie folgt beschreiben:

- Indem **Berufliche Bildung** für Erhalt und Erhöhung der Beschäftigungsfähigkeit sorgt, ist sie v.a. auf der **Angebotsseite des Arbeitsmarkts** von zentraler Bedeutung. Dabei ist ein breites Verständnis von Beruflicher Bildung zugrunde zu legen. Sie befördert den Erwerb, den Erhalt und die Weiterentwicklung von Fähigkeiten, Fertigkeiten und Einstellungen, mit denen abhängige und selbständige Beschäftigung aufgenommen sowie Einkommen erzielt und die Möglichkeiten gesellschaftlicher Partizipation verbessert werden. Sie zielt auf eine umfassende Förderung von Handlungskompetenz, die neben der fachlichen auch methodische und soziale Kompetenzen beinhaltet. Schlüsselqualifikationen befähigen zur Gestaltung der eigenen Lebens- und Arbeitssituation.
- **Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen i.S. dieses Konzepts** zielen darauf ab, den Zugang Beschäftigungssuchender zum Arbeitsmarkt zu verbessern und die Rekrutierung von Arbeitskräften zu erleichtern. Damit sorgen sie dafür, dass das **Angebot an und die Nachfrage** nach qualifizierten Arbeitskräften besser zusammengebracht werden. Gleichzeitig unterstützen sie die Wirkung von Berufsbildung auf produktive Beschäftigung.

Zwischen Beruflicher Bildung und Arbeitsmarktpolitik bestehen wichtige Wechselwirkungen und Synergiepotenziale: Gut aufbereitete und regelmäßig aktualisierte Arbeitsmarktinformationen sowie das Monitoring von Beschäftigungswirkungen sind von hoher Bedeutung für bedarfsgerechte Maßnahmen der Beruflichen Bildung und auf dem Arbeitsmarkt; deren Trägerorganisationen sind teilweise dieselben. Maßnahmen im Kernkompetenzbereich dürfen sich nicht nur auf formale produktive Beschäftigung, sondern müssen sich auch auf den – in zahlreichen dieser Länder dominierenden - **informellen Sektor** beziehen, dessen Heranführung an formelle Wirtschaftskreisläufe von besonderer Bedeutung für die Entfaltung größerer wirtschaftlicher Dynamik ist.

Nicht Gegenstand dieses Konzepts ist die Behandlung von Fragen, die

- die Nachfrageseite des Arbeitsmarkts (insbesondere Schaffung neuer Arbeitsplätze in einer dynamischeren Wirtschaft),
- die gezielte Förderung der Qualität von Beschäftigung (z.B. Einhaltung von Sozialstandards), oder
- Instrumente und Wirkungen der passiven Arbeitsmarktpolitik oder der Sozialpolitik betreffen.

Diese Aspekte werden in anderen Strategiedokumenten zu Wirtschaftspolitischer Beratung, Privatwirtschaftsförderung, Finanzsystementwicklung, Kernarbeitsnormen bzw. Förderung sozialer Sicherungssysteme behandelt.²

² So z.B. BMZ: Sektorkonzept Finanzsystementwicklung, Bonn, 19. Januar 2004; BMZ Spezial: Umsetzung der Kernarbeitsnormen in Entwicklungsländern, Bonn, September 2003; BMZ Spezial: Förderung sozialer Sicherungssysteme in Entwicklungsländern, Bonn, März

Vorhaben der Berufsbildung und der Arbeitsmarktpolitik i.S. dieses Konzepts bedürfen der intensiven **Verzahnung mit anderen Bereichen der deutschen EZ** innerhalb und außerhalb des Schwerpunkts Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung. Exemplarisch sei auf folgende besonders wichtige Schnittmengen hingewiesen:

- Wichtige Bindeglieder zwischen Berufsbildung und **Privatwirtschaftsförderung** sind Konzepte der lokalen Wirtschaftsförderung oder der branchenspezifischen Förderung, in denen eine trennscharfe Abgrenzung zwischen Technologie- und Managementberatung sowie Berufsbildungsmaßnahmen schwer herzustellen ist. Dies betrifft auch Programme zur Existenzgründerförderung, die zwar auf der Nachfrageseite des Arbeitsmarkts und damit bei der Privatwirtschaftsförderung anzusiedeln sind, gleichzeitig aber im Sinne einer verbesserten Beschäftigungswirksamkeit mit Maßnahmen der Aus- und Weiterbildung sowie Beratung und Vermittlung kombiniert werden sollten.
- **Wirtschaftspolitische Beratung** kann sich neben arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen i.S. dieses Konzepts insbesondere auch auf solche arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen beziehen, die die Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen unterstützen (z.B. im Rahmen von struktur- oder regionalpolitischen Initiativen).
- Im Zuge zunehmender Investitionen in die **Grundbildung** wird die Frage „was passiert mit deren steigenden Abgängerzahlen“ für die Berufsbildung immer drängender. Intensive Zusammenarbeit mit Akteuren der Grundbildung ist erforderlich, um auf der Basis von Arbeitsmarktanalysen quantitativ und qualitativ geeignete Kapazitäten bereitzustellen und Berufsorientierung von der Grundbildung bis in die Berufsbildung hinein sowie Qualifizierungen auch für Abbrecher³ der Grundbildung anzubieten.⁴
- Auf bestimmte Fachrichtungen bezogene Maßnahmen der Berufsbildung und der Arbeitsmarktpolitik können auch in **anderen Schwerpunkten der deutschen EZ** außerhalb des Schwerpunkts Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung - wie Gesundheit, Sicherung der Ernährung und Landwirtschaft, Transport und Kommunikation, Demokratie, Zivilgesellschaft und Öffentliche Verwaltung oder Wasser und Umwelt - sinnvoll sein. Jeweils zu berücksichtigen sind die Querschnittsthemen Konfliktprävention, Gender und insbesondere Jugend angesichts des hohen Bevölkerungsanteils Jugendlicher in Entwicklungsländern und der besonderen Schwierigkeit ihres Zugangs zum Arbeitsmarkt.⁵

1999. Eine Aktualisierung der BMZ-Konzepte Privatwirtschaftsförderung und Wirtschaftspolitische Beratung ist zeitnah vorgesehen.

³ Der Übersichtlichkeit wegen wird hier und im Folgenden i.d.R. auf die Erwähnung der femininen Form verzichtet.

⁴ Siehe auch BMZ: Grundbildung für alle als internationales Entwicklungsziel – eine zentrale Herausforderung für die deutsche Entwicklungspolitik; ein Positionspapier des BMZ, Bonn, August 2004, S. 24-25

⁵ Vgl. auch BMZ: Synthesebericht zur Serienevaluierung Bekämpfung der Jugendarmut, Zusammenfassung der Ergebnisse, Bonn, Oktober 2004. Der Bericht identifizierte Beschäftigungsförderung und berufliche Bildung als einen der Bereiche, in denen ein besonders signifikanter Beitrag zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit geleistet wird (S. 2).

2 Bedeutung von Beruflicher Bildung und Arbeitsmarkt sowie Ausgangslage in Kooperationsländern

2.1 Bedeutung

Berufliche Bildung und Arbeitsmarktpolitik in Entwicklungs-, Schwellen- und Transformationsländern haben hohe Bedeutung für die Reduzierung von **Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung**, die zu den gravierendsten Problemen in diesen Ländern zählen und die die unmittelbare **Ursache der Armut** weiter Kreise der Bevölkerung und z.T. auch von Konflikten darstellen; sie haben gleichermaßen Bedeutung für Wettbewerbsfähigkeit und Wirtschaftswachstum der Kooperationsländer wie für die Breitenwirksamkeit des Wirtschaftswachstums:

- Weltweit sind laut Angaben der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO)⁶ 186 Millionen Menschen arbeitslos. Die Zahl der in Entwicklungsländern von Unterbeschäftigung betroffenen Menschen wird – selbst wenn der Begriff der Unterbeschäftigung nur auf die Arbeitszeit bezogen wird - auf bis zu 550 Millionen geschätzt. Besonders gravierend ist das Problem der Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung von Jugendlichen. Die Zahl der Jugendlichen (zwischen 15 und 29 Jahren) ist in Entwicklungsländern von 1993 bis 2003 nach ILO-Angaben um 12,4 % gestiegen, während die Jugendbeschäftigung nur um 0,6 % gestiegen ist⁷. Bereits heute sind Jugendliche mehr als 3,5 Mal so häufig von Arbeitslosigkeit betroffen wie Erwachsene⁸. In den kommenden Jahren wird die Zahl junger Menschen, die in Entwicklungsländern auf den Arbeitsmarkt „drängen“, kontinuierlich ansteigen. Indem die EZ im Bereich Berufsbildung und Arbeitsmarkt den Zugang Arbeitssuchender zum – formalen und informellen - Arbeitsmarkt erleichtert und unterstützt, leistet sie wichtige Beiträge zur **Reduzierung von Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung**. Da Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung großer Bevölkerungsteile tendenziell Konfliktpotenzial darstellen, können berufliche Bildung und arbeitsmarktpolitische Maßnahmen mittelbar auch zur **Konfliktprävention** beitragen.
- Qualifizierte Arbeitskräfte und ein funktionierender Arbeitsmarkt sind wesentliche **Standortfaktoren**: Sie beeinflussen nicht nur die Konkurrenzfähigkeit von Unternehmen, Wirtschaftssektoren und Regionen im nationalen Wettbewerb des jeweiligen Landes, sondern auch die **Wettbewerbsfähigkeit** des Landes auf internationaler Ebene. Denn Wettbewerbsvorteile basieren zunehmend auf Innovation, Know-how und dessen Verbreitung und Inwertsetzung in allen Bereichen von Wirtschaft und Staat. Berufliche Bildung im o.a. weiten Sinne (vgl. 1.2.) leistet wichtige Beiträge zur Verbreitung des Know-how. Ein funktionierender Arbeitsmarkt dient der Inwertsetzung dieses Know-how, wenn er Rahmenbedingungen dafür schafft und soweit erforderlich unterstützt, dass qualifizierte Arbeitskräfte geeignete Arbeitsstellen und umgekehrt Arbeitgeber qualifizierte Arbeitskräfte finden.
- Der Zugang möglichst vieler Menschen zu produktiver Beschäftigung ist mit entscheidend für die Verteilung von Einkommen und die **Teilhabe breiter Bevölkerungsschichten am wirtschaftlichen Wachstum**⁹. Wirtschaftswachstum trägt nur dann zu Armutsminderung und nachhaltiger Entwicklung bei, wenn es gelingt, mehr Menschen, insbesondere arme Bevölkerungsteile, in produktive und angemessen bezahlte Beschäftigung zu bringen. Hierfür sind vielfach bedarfsorientierte Qualifizierungen erforderlich. Maßnahmen in den Bereichen Berufliche Bildung und Arbeitsmarkt sind daher wichtige Elemente einer auf „*Pro-poor growth*“ bzw. breitenwirksames Wachstum ausgerichteten EZ.

Die Relevanz beruflicher Bildung und arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen für die Erreichung der **Millennium-Entwicklungsziele** (Millennium Development Goals –MDGs) ergibt sich v.a. aus den folgenden MDGs und Ansatzpunkten des **Aktionsprogramms (AP) 2015** der Bundesregierung:

- Dem Zugang von mehr Menschen zu produktiver Beschäftigung und einem dieser Beschäftigung entsprechenden

⁶ ILO, Global Employment Trends (2004), S. 2

⁷ Umrechnung auf der Grundlage von ILO, Global Employment Trends for Youth (2004), S. 6

⁸ vgl. ILO, Global Employment Trends for Youth (2004), S. 8, Table 4

⁹ Die Weltbank schätzt den Anteil des Arbeitseinkommens am Einkommen armer Haushalte auf mehr als zwei Drittel bis drei Viertel (Pro-poor growth in the 1990s – Lessons and Insights from 14 Countries, Operationalizing Pro-Poor Growth Research Program, Juni 2005).

Einkommen kommt eine Schlüsselrolle beim Erreichen des **MDG 1**, Target 1¹⁰, zu. Diesen Zugang insbesondere armer und benachteiligter Bevölkerungsschichten gilt es zu verbessern einerseits durch die – in diesem Sektorkonzept behandelten – Maßnahmen der Berufsbildung und der Arbeitsmarktpolitik und andererseits durch die – nicht zum Gegenstand dieses Konzepts zählende – Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze.

- **MDG 8**, Target 16 fordert explizit die Entwicklung und Umsetzung von Jugendbeschäftigungsstrategien. Der Zugang Jugendlicher zu produktiver Beschäftigung wird in besonderem Maße beeinflusst durch berufliche Bildung und spezifische arbeitsmarktpolitische Rahmenbedingungen und Maßnahmen.
- Die Bundesregierung unterstreicht im Ansatzpunkt 1 des **AP 2015** die Bedeutung einer Erhöhung der wirtschaftlichen Dynamik und aktiven Teilhabe der Armen. Als Aktion ist vorgesehen, dass die Bundesregierung „Ausbildungs- und Beschäftigungsmöglichkeiten für arme Bevölkerungsschichten, insbesondere für Jugendliche“ fördert.
- Aus **MDG 3** und dem AP 2015, Ansatzpunkt 15, ergibt sich, dass Berufsbildung und Arbeitsmarktpolitik dazu beitragen müssen, Frauen und Männer gleichberechtigt in Erwerbstätigkeit zu bringen (vgl. MDG 3; Indikator 11: Anteil der Frauen an den nichtselbständigen Erwerbstätigen im Nicht-Agrarsektor).
- Kernarbeitsnormen sind bei allen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen zu beachten (vgl. AP 2015, Ansatzpunkt 7)¹¹.
- Bessere Beschäftigung und Einkommen sind außerdem eine wesentliche Voraussetzung für die nachhaltige Erreichung der MDGs 2 bis 7, denn nur auf dieser Grundlage können soziale Dienstleistungen dauerhaft finanziert, die Ausbreitung von Krankheiten wie HIV / AIDS wirksamer bekämpft und der Schutz der Umwelt gefördert werden, indem der Raubbau aus Überlebensgründen eingedämmt wird.

Neben der Orientierung von Vorhaben der Beruflichen Bildung und Arbeitsmarktpolitik an den genannten MDGs sind in der Zusammenarbeit mit **fortgeschrittenen Kooperationsländern** zusätzliche Aspekte von Bedeutung. Es handelt sich dabei um Länder mit einer zentralen Rolle für die regionale Wirtschaftsentwicklung, die – neben ausgedehnten Armutsräumen – über industrielle Wachstumskerne und auch international bedeutende Innovationspole verfügen. Hier bezieht sich das im Positionspapier des BMZ zur zukünftigen EZ mit Ankerländern näher erläuterte Kooperationsangebot der EZ auch auf den Zugang zu wissenschaftlich-technologischem Know how und die Vernetzung mit Industrieländern¹².

Die Relevanz von Berufsbildung und produktiver Beschäftigung wird auf internationaler Ebene neben den MDGs auch durch andere Vorgaben unterstrichen: In ihrer Erklärung anlässlich des **Weltgipfels in Johannesburg** verpflichten sich die Vereinten Nationen zu gemeinsamen Anstrengungen, um den Zugang zu Ressourcen für Technologietransfer, Entwicklung der Humanressourcen, Bildung und Berufsbildung zu sichern¹³. Der **Konsens von Monterrey** geht ebenfalls explizit auf Berufsbildung und den Übergang in produktive Beschäftigung ein, indem er der Unterstützung von Entwicklungs- und Übergangsländern beim Aufbau von Kapazitäten für die Erschließung menschlicher Ressourcen eine bedeutende Rolle zuweist¹⁴. Für beide Erklärungen hat sich die Bundesregierung intensiv eingesetzt.

2.2 Ausgangslage in Kooperationsländern

¹⁰ MDG 1: Beseitigung der extremen Armut und des Hungers; Target 1: Halbierung des Anteils von Menschen mit einem geringeren Einkommen als 1 \$ pro Tag (von 1990 bis 2015).

¹¹ Für konkrete Maßnahmen zur Förderung der Beachtung der Kernarbeitsnormen vgl. das in Fußnote 2 genannte BMZ-Spezial.

¹² BMZ: Positionspapier Ankerländer – Partner für globale Entwicklung, Dezember 2004, S. 1 und 9.

¹³ United Nations: Report of the World Summit on Sustainable Development, Johannesburg, South Africa, 26 August – 4 September 2002, S. 3

¹⁴ Vereinte Nationen: Bericht der Internationalen Konferenz über Entwicklungsfinanzierung, Monterrey (Mexiko), 18.-22. März 2002, S. 7

Der im Zuge der Globalisierung entstandene **Dialog über eine Neudefinition der Rollen von Staat, Privatsektor und Zivilgesellschaft** hat sich vielerorts als Motor für Reformbestrebungen auch im Bereich Berufliche Bildung und Arbeitsmarkt erwiesen. Diskussionen um die zunehmende Beschränkung des Staates auf ordnungspolitische Funktionen, die Einbeziehung der Sozialpartner und zivilgesellschaftlicher Gruppen in die Umsetzung von Berufsbildungspolitik und Arbeitsmarktpolitik (z.B. in paritätisch besetzten nationalen Berufsbildungs- und Beschäftigungsagenturen) und die Beachtung des Prinzips der Subsidiarität staatlichen Handelns gewinnen in vielen Kooperationsländern an Dynamik. Die Erkenntnis, dass Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik in bestimmten Konstellationen erforderlich sind, um die **Brücke zwischen Beschäftigungsfähigkeit und produktiver Beschäftigung** zu schlagen, und dass diese Maßnahmen nicht allein formale Beschäftigung berücksichtigen dürfen, drückt sich in einer steigenden Nachfrage nach integrierter Unterstützung in diesem Bereich aus.

Bei der Umsetzung solcher Reformen stehen die Berufsbildungssysteme und die aktive Arbeitsmarktpolitik vor dem Problem, Beiträge zur Reduzierung von Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung zu leisten, die hohe gesellschaftliche Nachfrage nach Berufsbildung zu befriedigen und den schnell wachsenden Anforderungen in modernen Wirtschaftssektoren gerecht zu werden. In vielen Fällen stehen diese Länder zusätzlich vor **strukturellen Herausforderungen**:

- Die Arbeitsmärkte in den meisten Kooperationsländern deutscher EZ sind durch **Segmentierung** gekennzeichnet, die zwischen urbanem und ruralem, modernem und traditionellem sowie formalem und informellem Sektor unterscheidet. Die Transparenz sowohl für Arbeitsuchende als auch für die Arbeitgeberseite ist gering.
- Die stetig steigende Zahl ins arbeitsfähige Alter kommender Jugendlicher, schrumpfende Beschäftigung in den öffentlichen Diensten und sich verschärfende Konkurrenz um Arbeitsplätze in stagnierenden organisierten Arbeitsmärkten sowie mitunter übermäßige Regulierung im formalen Sektor führen dazu, dass eine **zunehmende Zahl von Menschen** als Selbständige oder Angestellte **im informellen Sektor** tätig werden, und nicht nur hier in unsicheren Beschäftigungsverhältnissen.
- Hinzu kommt in manchen Kooperationsländern, dass überproportionales Wachstum in modernen Arbeitsmarktsegmenten zu einer Nachfrage nach hochqualifizierten Arbeitskräften führt, die oft nicht befriedigt werden kann. Bei geringem oder keinem Beschäftigungswachstum ist außerdem häufig eine **Substitution von Niedrigqualifizierten** durch Höherqualifizierte zu beobachten. Niedrigqualifizierte und Arbeitskräfte im informellen Sektor sind stärker von zyklischen Konjunkturschwankungen betroffen und haben häufig weder eigene Ressourcen noch Geldgeber für die Weiterbildung. Insbesondere in einigen asiatischen Ländern werden auf Politikebene zunehmend Modelle der **Arbeitsmigration** diskutiert, durch die nationale Arbeitsmärkte durch den „Export“ qualifizierter Fachkräfte entlastet werden können.
- **Arbeitsmarktinformationssysteme** bzw. Informationen über informelle Arbeitsmärkte existieren oft nicht oder sind defizitär. Strukturen und Mechanismen, die den Übergang von Berufsbildung in produktive Beschäftigung regeln oder unterstützen, sind – wo sie bestehen – oft ineffizient. **Arbeitsvermittlungs- und Beratungsinstitutionen** fehlt häufig eine Dienstleistungs- bzw. Kundenorientierung. Defizite liegen weiterhin in der ungenügenden Verbindung und Kenntnis beider Marktseiten (Angebot und Nachfrage) und damit in der niedrigen Vermittlungseffizienz.
- Häufig wird nur die **Erstausbildung** unter das Berufsbildungssystem subsumiert. Vielfach ist sie vornehmlich auf das Erreichen oder die Sicherung eines sozialen Status der Auszubildenden und ihrer Familien orientiert und auf den Zugang zu tertiärer Bildung ausgerichtet. Der Zugang zu produktiver Beschäftigung steht nicht im Mittelpunkt. Starre Eingangsvoraussetzungen sowie standardisierte Lernorte und -zeiten bilden Barrieren für den Zugang marginalisierter Bevölkerungsgruppen. Die Finanzierung dieser Art von Qualifizierung ist vielerorts zum Problem geworden.
- **Weiterbildung** wird oft nur von großen Betrieben im eigenen Interesse abgedeckt. Nur wenige Staaten nehmen in diesem Bereich Funktionen wahr, die für Transparenz (z.B. Vergleichbarkeit von Qualifizierungen) und Qualitätssicherung nützlich sein können. Ähnliches gilt für die Umschulung. Die Bedeutung lebenslangen Lernens für eine Teilhabe an der Wissensgesellschaft und für sich verändernde Anforderungen auf dem Arbeitsmarkt wird erst allmählich erkannt.
- Potenzial für eine effiziente Verzahnung zwischen Berufsbildung und arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen auf

unterschiedlichen Ebenen liegt in der teilweisen **Überschneidung von institutionellen Zuständigkeiten**¹⁵. In der Mehrzahl der Fälle verhindern jedoch noch personelle sowie finanzielle Kapazitätsengpässe und unflexible Strukturen die Nutzung dieses Potenzials. Zusätzlich beeinträchtigend wirkt, dass in vielen Kooperationsländern **Engpässe im Staatshaushalt** gerade in Zeiten hohen Veränderungsdrucks Anpassungen bremsen. Dies hat Auswirkungen auf die Finanzierung von Dienstleistungen, die in die Zuständigkeit des Staates fallen. Gleichzeitig laufen Reformen, welche die Dezentralisierung oder Privatisierung von Dienstleistungen beinhalten, Gefahr zu scheitern, da die Ressourcen für diesen Prozess nicht gesichert sind.

3 Ziele

Überwölbendes Ziel der deutschen EZ ist die nachhaltige Armutsbekämpfung und die Erreichung der MDGs. **Ziel aller Maßnahmen im Bereich Berufliche Bildung und Arbeitsmarkt** ist, zur Sicherung und Steigerung produktiver und breitenwirksamer Beschäftigung in Entwicklungs-, Schwellen- und Transformationsländern messbar beizutragen. Hierzu sollen insbesondere Wechselwirkungen und Synergieeffekte von Arbeitsmarktpolitik und Beruflicher Bildung gezielt genutzt werden. Besonderes Augenmerk gilt der Beschäftigungsfähigkeit und Einkommenssituation armer Bevölkerungsteile sowie ihrer Heranführung an formale Wirtschaftskreisläufe.

Diese Zieldefinition ergibt sich zum einen bereits unmittelbar aus der hohen Bedeutung von produktiver Beschäftigung und damit verbundener Einkommenssicherung für erfolgreiche Armutsbekämpfung im Sinne der MDGs und des Aktionsprogramms 2015 (vgl. im Einzelnen 2.1). Zum anderen entspricht sie der für den gesamten Schwerpunktbereich Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung gültigen Vorgabe, durch höhere Wettbewerbsfähigkeit von Kooperationsländern beschäftigungswirksame Wachstumsprozesse zu stärken.

4 Bisherige Erfahrungen und Möglichkeiten

4.1 Multilaterale und EU-Zusammenarbeit¹⁶

Programmatische Aussagen der meisten Geber richten sich entweder auf die Berufsbildung (oft als eine Komponente von Bildung insgesamt) oder auf arbeitsmarktpolitische Maßnahmen. Eine Gesamtsicht vertritt hingegen die International Labour Organisation (ILO), indem sie in ihren Empfehlungen die Unterstützung der Reform nationaler Berufsbildungssysteme mit Maßnahmen der Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik verbindet. Auch die Beschäftigungsstrategie der Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) und die beschäftigungspolitischen Leitlinien der Europäischen Union (EU) heben die Bedeutung arbeitsmarkt- und bildungspolitischer Maßnahmen hervor.

Berufliche Bildung

In der Berufsbildungszusammenarbeit vollzog sich in den vergangenen Jahrzehnten ein **Perspektivenwechsel**: Eine eher inputorientierte Haltung von Gebern mit erheblichen Investitionen, z.B. in Infrastruktur oder Curriculumentwicklung, machte einer Orientierung auf die Wirkung von Berufsbildung auf abhängige oder unabhängige Beschäftigung Platz. Daneben wurden Zielgruppen im informellen Sektor, ein größeres Spektrum an Partnerorganisationen und nicht-formale Berufsbildungsangebote einbezogen. Im Rahmen der seit 1996 bestehenden „Working Group for International Cooperation in Skills Development“ (vgl. Anhang 4) haben regelmäßige Konsultationen zu Themen der Berufsbildungsreform eine **Konvergenz der Sichtweisen** auf

¹⁵ Das i.d.R. für die Arbeitsmarktpolitik zuständige Arbeitsministerium ist in einer Reihe von Ländern ebenfalls für die nicht-formale Berufsbildung verantwortlich, während für die formale Berufsbildung häufig das Erziehungsministerium zuständig ist.

¹⁶ S. im Einzelnen Anhang 4

programmatischer Ebene in wesentlichen Bereichen entstehen lassen, u.a. in den folgenden: Verständnis von Berufsbildung als Komponente lebenslangen Lernens; Anspruch auf Durchlässigkeit aller Bildungsgänge; Fokus auf Bedarfsorientierung, Beschäftigungsrelevanz und Zugang für alle; Bedeutung von Berufsbildung für eine starke Zivilgesellschaft; Einbeziehung wesentlicher Akteure der Zivilgesellschaft in Entscheidungsprozesse; zunehmender Stellenwert privater Berufsbildungsträger. Die Übereinstimmung auf der programmatischen Ebene bedarf allerdings weiterhin der Harmonisierung bei der Umsetzung. **Kontrovers** geführt wird die Diskussion, in welchem Umfang berufliche Bildung ein **öffentliches Gut** ist. Im Gegensatz zum Politikansatz der Weltbank, die von der Überlegenheit marktwirtschaftlicher Ressourcenallokation auch im (Berufs-)Bildungsbereich ausgeht, misst die deutsche EZ - vor dem Hintergrund des Beitrags der beruflichen Bildung zu einer starken Zivilgesellschaft - sowohl der Erstausbildung als auch Teilen der nicht-formalen Berufsbildung den Charakter eines öffentlichen Gutes bei.

Arbeitsmarktpolitik

Die **ILO-Konventionen und -Empfehlungen** stellen das wichtigste internationale Regelwerk für formelle Arbeitsmärkte dar. Allerdings lässt sich ein Großteil arbeitsmarktpolitischer Empfehlungen der ILO und anderer multilateraler Organisationen aufgrund fehlender institutioneller Kapazitäten in Entwicklungsländern bisher nur beschränkt umsetzen. Der Ende der 90er Jahre im Zusammenhang mit der Entschuldungsinitiative begonnene Prozess der Strategiebildung für Armutsreduzierung hat den Zusammenhang zwischen Armut und Beschäftigung zunächst nur ansatzweise einbezogen: Arbeitsmarktmaßnahmen blieben vorrangig auf ihre (passive) Funktion der sozialen Absicherung beschränkt. Inzwischen lassen sich jedoch **in der Politik multilateraler Geber folgende gemeinsame Trends** beobachten: Anerkennung der Bedeutung von Arbeitsmarktinstitutionen zum effektiven Zusammenbringen (*matching* oder *intermediation*) von Arbeitsangebot und -nachfrage; Notwendigkeit der Erhebung, Aufbereitung und Auswertung von Arbeitsmarktinformationen; Einbeziehung des informellen Sektors und der Förderung selbständiger Beschäftigung; Dezentralisierung arbeitsmarktpolitischer Aufgaben; Notwendigkeit eines verstärkten Monitoring von Beschäftigungswirkungen; Einbeziehung der Sozialpartner in Konzeption und Umsetzung von Arbeitsmarktpolitik.

4.2 Deutsche bilaterale Zusammenarbeit

Berufliche Bildung

Die deutsche EZ verfolgt seit langer Zeit den systemischen **Mehrebenenansatz** der Berufsbildungszusammenarbeit und verzahnt ihn – je nach Gegebenheiten im Kooperationsland – z.B. mit Maßnahmen der Grundbildung, der Wirtschaftsförderung oder mit Finanzdienstleistungen. Hiermit hat sie sich konzeptionell im Kontext der multilateralen und bilateralen Geber – trotz eines im Vergleich zu einigen multilateralen Gebern geringen Mittelvolumens – mit einer **Vorreiterrolle** positioniert. Unter den bilateralen Gebern rangiert Deutschland mit seinem Berufsbildungsportfolio seit Jahren an erster Stelle. Bestimmend für die Vorreiterrolle sind insbesondere:

- die breite Erfahrung in der Beratung bei der Politikformulierung, ihrer Umsetzung in Strategien mit Systemreformcharakter und der Rückkopplung von Erfahrungen auf Zielgruppenebene auf Politiken und Strategien,
- die Unterstützung von Partnerschaften zwischen Staat, Privatsektor und Zivilgesellschaft durch die Moderation von Rollenklärung und die Organisationsentwicklung der beteiligten Institutionen,
- das Verständnis von „Berufsbildung als Dienstleistung“ und die Verankerung des Subsidiaritätsprinzips in Berufsbildungssystemen,
- die Verknüpfung von Berufsbildung mit Technologietransfer im modernen und im traditionellen Sektor,
- die Einbeziehung von Konzepten der nicht-formalen Berufsbildung sowie von Konzepten für Zielgruppen im informellen Sektor und die Arbeit an der Schnittstelle zur Formalisierung von Berufsbildung (z.B. durch Anerkennung informell erworbener Fähigkeiten und Fertigkeiten).

In ihren Anfängen orientierte sich die deutsche EZ sehr eng an den Strukturmerkmalen der deutschen dualen Berufsausbildung. Dafür notwendige Voraussetzungen (u.a.: starke verfasste Wirtschaft; langfristige Planbarkeit von Investitionen in Qualifizierung und damit die Bereitschaft der Wirtschaft, Verantwortung und Eigenleistungen für Berufsbildung zu übernehmen) sind in dieser Ausprägung in den meisten Kooperationsländern aber nicht vorhanden und kaum herzustellen. Um den Anforderungen an Breitenwirksamkeit 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. Zu diesen zählen strukturelle Aspekte wie Modelle der Mischfinanzierung und kooperative Entscheidungsstrukturen zwischen Staat und Privatwirtschaft auf nationaler, regionaler und/oder lokaler Ebene, aber auch methodisch-didaktische Aspekte wie die Arbeitsprozessorientierung und die integrative Entwicklung von Schlüsselqualifikationen. Seit den Anfängen der Berufsbildungszusammenarbeit bilden Abgänger- und Verbleibsuntersuchungen ein wesentliches Instrument zum **Monitoring der Beschäftigungswirkung** von beruflicher Bildung. Dieses Instrument erwies sich als geeignet zur Datenerhebung und Analyse in Fällen überschaubarer Komplexität. In vielen Fällen liegt jedoch zwischen der Erhöhung der Beschäftigungsfähigkeit und der eigentlichen Beschäftigung eine Lücke für die Zuordnung dieser Wirkung – z.B. dann, wenn sich politische oder ökonomische Bedingungen drastisch ändern. Diese Form des Wirkungsmonitoring bedarf daher zur Erhöhung seiner Aussagekraft einer Einbettung in ein umfassenderes Konzept der Arbeitsmarktanalyse (das auch Erkenntnisse über die Wirkungen auf unterschiedliche Zielgruppen – z.B. Männer und -Frauen, Arme – liefert).

Arbeitsmarktpolitik

Im Unterschied zur Berufsbildung gab es bislang in der deutschen EZ keinen eigenständig definierten Förderbereich **Arbeitsmarktpolitik**. Ungeachtet dessen sind eine Reihe arbeitsmarktpolitischer Projekte durchgeführt worden, v.a. in den Transformationsländern Südosteuropas und Zentralasiens. Inhaltlich lassen sich die Vorhaben im Wesentlichen in **3 Projekt- bzw. Programmtypen unterteilen**:

- (1) Förderung institutioneller Reformen, insbesondere beim Aufbau von Arbeitsverwaltungen bzw. Beschäftigungsdiensten, bei der Dezentralisierung von Arbeitsmarktinstitutionen und durch Schulung von Personal;
- (2) Unterstützung bei der Konzeption und Ausgestaltung arbeitsmarktpolitischer Instrumente, vor allem in den Bereichen Beratung und Vermittlung einschließlich Berufsorientierung, Fortbildung und Umschulung sowie auch Existenzgründer- und Beschäftigungsförderung;
- (3) Fokussierung der unter (1) und (2) beschriebenen Förderansätze auf bestimmte Zielgruppen, insbesondere Frauen, Jugendliche und Beschäftigte im informellen Sektor.

Ausgehend von den Erfahrungen bei der Umsetzung dieser Vorhaben lassen sich eine Reihe von **Best Practices** identifizieren; dazu zählen insbesondere:

- ein übergreifender Mehrebenenansatz;
- integrierte Dienstleistungen (Beratung, Vermittlung etc.) „aus einer Hand“;
- zielgruppenorientierte und situationsangepasste Ansätze wie z.B. Job-Börsen, Jugendvermittlungsstellen, Mobile Beratungsdienste;
- Kombination von Beschäftigungsförderung und Qualifizierung, z.B. im Rahmen von Beschäftigungsprogrammen.
- regionale Beschäftigungsdialoge mit Vertretern der Gebietskörperschaften, der Arbeitsverwaltung, Berufsbildungsträgern und privaten Unternehmen in der Region.

Ungeachtet dieser positiven Erfahrungen blieb die **Wirksamkeit** der durch die Projekte und Programme unterstützten Arbeitsmarktmaßnahmen **begrenzt**. Gründe hierfür waren vor allem fehlender Reformwille auf Seiten von Partnerregierungen, finanzpolitische Restriktionen und eine schwache Position der Arbeitsministerien und ihrer nachgeordneten Strukturen. Hinzu kam eine unzureichende Nachfrage nach Arbeitskräften – insbesondere wenn, wie in manchen Transformationsländern bis heute, die Schaffung neuer Arbeitsplätze den Wegfall früherer Arbeitsplätze nicht kompensieren kann.

Im Rahmen des Schwerpunkts Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung steht breitenwirksames Wachstum, und damit auch Beschäftigungswirkungen, als zentraler Indikator für Wettbewerbsfähigkeit, im Vordergrund. Ein übergreifender Ansatz weist Maßnahmen der **Arbeitsmarktpolitik eine Mittlerfunktion** zwischen Berufsbildung und Privatwirtschaft zu, um – vor dem Hintergrund der vorangegangenen Erfahrungen – die Beschäftigungswirkung zu sichern.

Verknüpfung von Berufsbildungs- und arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen:

Bereits in der Vergangenheit führten zahlreiche Vorhaben der beruflichen Bildung strukturierte Ausbildungsbedarfsanalysen bzw. Abgängerverbleibsuntersuchungen durch. Einige umfassten Komponenten der Berufsorientierung oder auch Berufsberatung, meist durchgeführt von Institutionen der Berufsbildung. Umgekehrt wurden Qualifizierungsmaßnahmen in arbeitsmarktpolitische Vorhaben integriert. In der Mehrzahl der Fälle handelt es sich **bisher nur** um eine – nicht immer systematische - **Integration einzelner Instrumente** eines Förderansatzes in den jeweils anderen Förderansatz. Diese Erfahrungen bilden eine Grundlage für eine weitergehende systematische Verknüpfung von Konzepten und Maßnahmen der Berufsbildungszusammenarbeit mit solchen der aktiven Arbeitsmarktpolitik, wie sie dieses Konzept anstrebt und in 5.2.1 im Einzelnen beschreibt.

5 Umsetzung des Sektorkonzepts

5.1 Zielgruppen und Partner

Zielgruppen auf der individuellen Ebene sind:

- Schulabgänger und Schulabbrecher;
- Arbeitssuchende und Unterbeschäftigte;
- formell und informell Beschäftigte mit unzureichender Qualifizierung;
- Inhaber/innen besonders von Klein(st)- und Mittelbetrieben.

Besonderes Augenmerk ist auf die Förderung von Jugendlichen, Frauen und armen Bevölkerungsteilen zu legen. Das Prinzip der Nichtdiskriminierung, auch z.B. von Minoritäten und in ihrer Erwerbsfähigkeit eingeschränkten Menschen, ist immer zu beachten.

Zielgruppen auf der institutionellen Ebene sind Management und Fachpersonal der im Folgenden genannten Mittler- und Partnerinstitutionen. Sie sollen durch geeignete Fortbildungsangebote und Beratung in die Lage versetzt werden, ihre Aufgaben effizienter wahrzunehmen, Veränderungsprozesse aktiv voranzutreiben und als Multiplikatoren zu wirken.

Mittler und Partnerorganisationen sind:

- auf Regierungsebene die jeweiligen Fachministerien, i.d.R. Erziehungsministerium und/oder Arbeitsministerium sowie deren nachgeordnete Strukturen (vgl. Fußnote 15);
- auf regionaler und lokaler Ebene die jeweiligen Gebietskörperschaften, sofern sie über Kompetenzen und Finanzierungsspielraum zur Umsetzung von Maßnahmen verfügen;

- paritätisch besetzte Institutionen unter Beteiligung der Sozialpartner, z.B. nationale Berufsbildungs- und Beschäftigungsagenturen;
- Institutionen der organisierten Wirtschaft wie Kammern und Verbände, mit deren Einbeziehung und Unterstützung die Orientierung am Bedarf der Privatwirtschaft sichergestellt werden kann;
- private, staatliche und halbstaatliche Institutionen Berufsbildungsträger sowie Vermittlungs- und Beratungseinrichtungen am Arbeitsmarkt;
- Betriebe als Beteiligte bei der Durchführung von Berufsbildung.

Zumeist erfolgt die Zusammenarbeit mit der Gruppe der Mittler. Eine direkte Zusammenarbeit mit den Zielgruppen auf der individuellen Ebene findet z.T. in arbeitsmarktpolitischen Vorhaben und bei der pilothaften Umsetzung von Qualifizierungskonzepten statt.

5.2 Konzepte und Instrumente

5.2.1 Übergreifende Vorgaben

Folgende Prinzipien und Herangehensweisen sind handlungsleitend:

- **Wirkungsorientierung:** Konzepte und Vorhaben leisten einen - zumindest mit Erfahrungen belegbaren - direkten oder indirekten Beitrag zur Sicherung und Steigerung produktiver Beschäftigung und damit zur Minderung der Armut im Sinne der MDGs und des AP 2015 (vgl. 2.1).
- **Partnerschaftsprinzip; Geberharmonisierung; „EZ aus einem Guss“:** Entsprechend den Vorgaben der *Paris Declaration on Aid Effectiveness*¹⁷ ordnen sich Konzepte und Vorhaben nationalen Strategien der Kooperationsländer unter und werden mit anderen Gebern abgestimmt. Im Rahmen der „EZ aus einem Guss“ arbeiten die deutschen Durchführungsorganisationen in enger Abstimmung und bringen ihre jeweiligen komparativen Stärken zum Einsatz.

Folgende **themenspezifische Vorgaben** sind von übergreifender Bedeutung im Bereich Berufliche Bildung und Arbeitsmarkt und sind jeweils zu berücksichtigen und anzuwenden¹⁸:

- Im Rahmen von **Planungsprozessen** (Prüfung neuer Vorhaben/-phasen) ist im Regelfall gemeinsam mit dem Partner **zu prüfen**,
 - ob Vorhaben der Beruflichen Bildung und/oder der Arbeitsmarktpolitik i.S. dieses Konzepts am sinnvollsten sind;

¹⁷ Erklärung von 90 Staaten, der EU-Kommission und 26 multilateraler Organisationen, Zusammenschlüssen und Gremien als Ergebnis des High Level Forum „Joint progress Toward Enhanced Aid Effectiveness – Harmonisation, Alignment, Results“ (Paris, 28.02.-02.03.05)

¹⁸ Für Postkonfliktsituationen und Situationen nach Naturkatastrophen gelten z.T. abweichende Vorgaben, s. 5.2.4.

Die Prüfung richtet sich nach folgenden Maßgaben:¹⁹

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

- welche Gewichtung dieser beiden Bereiche und welche Akzentsetzung innerhalb dieser Bereiche vorgenommen werden soll;
- welche MDG-relevanten Wirkungen erzielt werden können und sollen.

Hierbei ist dem Partner das gesamte Spektrum der in 5.2. beschriebenen Angebote vorzustellen.

- Vorbehaltlich anderer Ergebnisse dieser Prüfung sind im Kernkompetenzbereich ein **systemischer Mehrebenenansatz** sowie **integrierte Ansätze der Berufsbildung und Arbeitsmarktpolitik** anzustreben. Je nach Bedarf und Interesse des Kooperationslands und Eignung der Partnerstrukturen werden arbeitsmarktpolitische Maßnahmen in die

¹⁹ Inhaltlicher Umfang, Methode und finanzieller Aufwand der Prüfung variieren:

- national oder regional je nach dem Wirkungsbereich geplanter Vorhaben;
- quantitative Analyse, soweit Daten vorhanden; ansonsten bzw. in Kombination qualitative Analyse (z.B. dokumentierte Befragungen von Unternehmen, Berufsbildungsträgern und Arbeitsmarktinstitutionen);
- der Aufwand muss in Relation zum geplanten Vorhabenvolumen stehen.

Die Datenlage in den Kooperationsländern und die für die Vorhabenplanung verfügbare Zeit werden oftmals in der Planungsphase keine umfassenden Analysen zulassen. Während des laufenden Vorhabens sollten dann die Voraussetzungen für genauere Analysen geschaffen werden, mit deren Hilfe einerseits bereits erzielte Wirkungen eingeschätzt und andererseits die Planung etwaiger Folgephasen vorgenommen werden können.

Berufsbildungszusammenarbeit oder aber Qualifizierungsmaßnahmen in arbeitsmarktpolitisch ausgerichtete Vorhaben eingebettet.

- Neben dem formellen Arbeitsmarkt sollen **informelle Arbeitsmärkte einbezogen** und arme und benachteiligte Zielgruppen gezielt berücksichtigt werden.
- Der **Abstimmung zwischen Berufsbildungs- und Arbeitsmarkt-Politik**, aber auch mit anderen relevanten Bereichen - z.B. allgemeine Bildungspolitik, Beschäftigungs- und Wirtschaftspolitik - wird hohe Bedeutung eingeräumt. Sozialpartner sollen möglichst einbezogen werden.
- Konzepte des **Qualitätsmanagement durch Partnerorganisationen** müssen mitbedacht werden. Die Unterstützung bei der Stärkung oder Schaffung organisatorischer und personeller Voraussetzungen für ein effizientes Qualitätsmanagement sollte Teil jeder Maßnahme sein.
- Ein aussagefähiges, aber zugleich den verfügbaren Mitteln angepasstes **Wirkungsmonitoring** ist in alle Vorhaben zu integrieren. Dies gilt für das Monitoring sowohl der Beschäftigungswirkungen insgesamt – im Hinblick auf das Ziel der Sicherung und Steigerung produktiver Beschäftigung durch alle Maßnahmen im Kernkompetenzbereich (vgl. 3.) – als auch der Wirkungen von Einzelkomponenten der Maßnahmen. Partnerinstitutionen sollen beim Aufbau von Monitoringsystemen dahingehend unterstützt werden, dass diese über das Vorhaben hinaus Relevanz für die Arbeit der Institutionen haben. Im Rahmen des Wirkungsmonitoring soll Geschlechterdifferenzierung vorgesehen sowie berücksichtigt werden, wie sich Veränderungen im Bereich von Beschäftigung und Einkommen auf Armutsminderung und MDG-Erreichung auswirken.
- Der Zugang von Jugendlichen und der gleichberechtigte Zugang von Frauen zu produktiver und angemessen bezahlter Beschäftigung – v.a. außerhalb des Agrarsektors - sind gezielt anzustreben.
- Weitere Querschnittsthemen wie die Verbreitung von Informationen und Anregungen zu Verhaltensänderungen im Zusammenhang mit HIV / AIDS und in Richtung eines ökologisch nachhaltigen Wirtschaftens sowie Krisenprävention und Friedenssicherung müssen berücksichtigt werden bei Analysen, Planung, Durchführung und Wirkungsmonitoring von Maßnahmen der Berufsbildung und der Arbeitsmarktpolitik.

5.2.2 Konzepte und Instrumente in der beruflichen Bildung²⁰

Die Berufsbildungszusammenarbeit der deutschen EZ verfolgt den Ansatz des lebenslangen Lernens. Aufbauend auf ihren Erfahrungen und ihrer internationalen Reputation wird sie in Zukunft ihre Aktivitäten in folgenden Bereichen vertiefen:

- **Berufsbildung für den formalen Arbeitsmarkt:** Sie umfasst Erstausbildung, betriebsnahe postsekundäre Ausbildung, Weiterbildung und Umschulung. Sie kann Berufsvorbereitungsmaßnahmen in der Allgemeinbildung dort einschließen, wo diese nicht durch andere Akteure abgedeckt werden. Sie beachtet auch die Durchlässigkeit des Systems für Menschen, die Kenntnisse, Fähigkeiten und Fertigkeiten informell erworben haben, ohne deren Zertifizierung jedoch keinen Zugang zum formalen Arbeitsmarkt erhalten würden.
- **Berufsbildung für den informellen Arbeitsmarkt:** Frauen und Männer, die im informellen Sektor ihre Existenz sichern müssen, benötigen genau auf ihre Voraussetzungen und ihre Lebenswelt zugeschnittene Trainingsangebote sowie orientierende Beratung. Die Einbeziehung der Zielgruppen bereits in die Planung, eine Ausrichtung auf benachteiligte Gruppen sowie auf kleine und kleinste Unternehmen erfordern ein maßgeschneidertes Vorgehen. Besonders für informelle Arbeitsmärkte gilt, dass Qualifizierung nicht nur der Vorbereitung auf abhängige Beschäftigung, sondern auch auf berufliche Selbständigkeit dienen soll. In diesem Zusammenhang bilden die Verknüpfung von Training mit Existenzgründungsberatung und einem angemessenen Angebot an Finanzdienstleistungen (Mikrofinanzierung)

²⁰ Weitere Informationen liefert das Positionspapier des BMZ „Berufsbildung in der EZ“, Bonn März 2005.

Voraussetzungen für die Beschäftigungsrelevanz der Qualifizierungsmaßnahmen. Berufsbildung trägt auch hier - neben der Sicherung und Erhöhung von Einkommen - zum *Empowerment* dieser Zielgruppen als Teil der Zivilgesellschaft bei.

- **Berufsbildung für spezifische Segmente des Arbeitsmarkts:** Besondere Situationen bedürfen maßgeschneiderter Konzepte. Die Berufsbildungszusammenarbeit beachtet dies z.B. bei Maßnahmen im ländlichen Raum. Hier sind Konzepte von Bedeutung, die speziell auf die Lebensbedingungen der kleinbäuerlichen Bevölkerung eingehen, wie z.B. saisonal unterschiedliche, jedoch generell geringe Mobilität, insbesondere von Frauen, z.T. geringe Bevölkerungsdichte, schlechter Zugang zu Grundbildung und große Distanzen zu wirtschaftlichen Wachstumszentren. Berufsbildung und Berufsberatung müssen Unterstützung leisten, ländliche Räume an wirtschaftliche Wachstumsräume anschlussfähig zu machen. In aufstrebenden Wirtschaftssektoren und -räumen legt die Berufsbildungszusammenarbeit besonderes Gewicht auf Technologietransfer. Konzepte der Qualifizierung im Rahmen anderer Schwerpunkte der deutschen EZ (z.B. Gesundheit, oder Wasser und Umwelt) werden nach Bedarf entwickelt.

Enge Abstimmungsmechanismen zwischen Arbeitgebern und öffentlichen wie privaten Qualifizierungsanbietern ergänzen die Orientierungen, die sich aus der Betrachtung von (Teil-)Arbeitsmärkten ergeben, und ermöglichen schnelle und häufig dezentrale Anpassungen des Qualifizierungsangebots (vgl. Anhang 3 zum **Qualifizierungsmarkt**).

Die deutsche EZ verschreibt sich dabei nicht einem einzigen Systemansatz. Ihre Maßnahmen berücksichtigen die Stärken bestehender nationaler Berufsbildungssysteme und die Erfordernisse, die sich aus einer Einbindung in den jeweiligen regionalen Kontext ergeben.

Prinzipien

Folgende Prinzipien sind grundlegend für die deutsche EZ:

- Praxis- und Handlungsorientierung durch die Verknüpfung von schulischen, betrieblichen und anderen lebensweltrelevanten Lernorten und die Einbindung der Sozialpartner in die Entwicklung von Standards, Curricula sowie in das Prüfungswesen.
- Arbeitsprozessorientierung von Berufsbildungsmaßnahmen, die es den Lernenden erlauben, die Relevanz ihres Handelns in Produktions- oder Dienstleistungsprozessen einzuschätzen, Verantwortlichkeit zu entwickeln und zur Qualitätssicherung beizutragen.
- Förderung von Schlüsselqualifikationen für die selbstbestimmte Mitgestaltung der eigenen Arbeitssituation sowie die aktive Teilhabe an gesellschaftlichen Prozessen.

Insbesondere in Ländern und Regionen mit starker Ausrichtung auf kompetenzbasierte modulare Trainingssysteme kommt deren Ergänzung mit diesen Merkmalen Bedeutung zu.

Schwerpunkte

Bei der Berufsbildungszusammenarbeit kann man zwischen folgenden Schwerpunkten wählen: Politikformulierung und ordnungspolitische Instrumente, Rahmenwerke der Qualifizierung (Standards, Berufsbilder, Curricula, Zertifizierung und Akkreditierung von Durchführungsinstitutionen) und deren Anwendung in Qualifizierungsmaßnahmen. Hinzu kommen Rollen und Kooperationsformen unterschiedlicher Akteure und deren Aus- und Fortbildung, Fragen der Berufsbildungsforschung, angemessene, ggf. geschlechterdifferenzierte Infrastruktur und Entwicklung von Lehr- und Lernmitteln, sowie Fragen der Finanzierung von Berufsbildung. Die bilaterale deutsche EZ spezialisiert sich vor allem auf die Bereiche der internationalen Berufsbildungszusammenarbeit, in denen der Erfahrungshintergrund des deutschen Systems besonders nachgefragt ist und ihren bilateralen Charakter behalten wird. Dies sind insbesondere....

- die **Verknüpfung** von **Politikformulierung** mit der **Schaffung von Rahmenwerken** auf der Mesoebene und die Rückkopplung der Ergebnisse von **Pilotmaßnahmen** auf die Politik- und normative Ebene.

- **Partnerschaften zwischen Staat, Privatsektor und Zivilgesellschaft.** Langjährige Erfahrungen mit kooperativen Ausbildungsmodellen für den formalen und informellen Sektor prädestinieren die deutsche EZ dazu, die Einbeziehung des Privatsektors von der politisch-strategischen Entscheidungsebene bis hin zur Durchführung von Berufsbildung zu unterstützen. Dies gewährleistet Qualifizierung nahe an Arbeitsmarkterfordernissen, effizienten Mitteleinsatz sowie eine Verbreiterung der Ressourcenbasis. Die Beteiligung der Zivilgesellschaft (Kommunen, Eltern, Auszubildende beider Geschlechter) an Entscheidungen über Inhalte und Formen von Berufsbildung trägt zu einem Ausgleich zwischen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Interessen bei und unterstützt den Staat darin, den Charakter eines „öffentlichen Gutes“ besonders der Erstausbildung zu wahren.
- die Unterstützung in Prozessen der **Dezentralisierung und Privatisierung** und damit einhergehend von Prozessen des Rückzugs des Staates aus der eigentlichen Durchführung sowie teilweise aus der strukturellen Ausgestaltung (z.B. Standards, Curricula, Zertifizierung) von Berufsbildung auf ordnungspolitische Funktionen und solche der Finanzallokation. Ziel solcher Reformprozesse ist die Erhöhung der internen und externen Effizienz des Systems. Wesentlich bei der Definition staatlicher Aufgaben ist jedoch auch die Erkenntnis, dass der Markt Berufsbildung nur unzureichend zu regeln vermag. Dem Staat kommt demnach die Aufgabe zu, im Rahmen des gesellschaftlichen Wertesystems (z.B. „gleicher Zugang für alle“) Marktversagen zu kompensieren und Qualität zu sichern.
- die **Stärkung von** im Zuge der Reformprozesse neu entstehender oder mit neuen Aufgaben betrauter **Institutionen:** Dies gilt sowohl für neu zu gründende, zunehmend staatlich und privat besetzte nationale Berufsbildungsagenturen auf der Steuerungsebene als auch für Institutionen der Mesoebene (z.B. der Standard-/Curriculumentwicklung oder Qualitätssicherung), aber auch für Interessenvertretungen der Privatwirtschaft als Gestalter von Berufsbildung oder für Aus- und Fortbildungsstätten, auf die im Rahmen von Dezentralisierungs- und Privatisierungsbestrebungen veränderte Aufgabenstellungen zukommen.
- **Aus- und Fortbildung für Lehr- und Managementpersonal:** Reformprozesse können nur erfolgreich sein, wenn gleichzeitig oder zeitnah ihre Akteure qualifiziert werden. Maßnahmen reichen von der kurzfristig erforderlichen Anpassungsqualifizierung im Zuge von Systemveränderungen bis zur Entwicklung und Verankerung langfristiger Aus- und Fortbildungsangebote und -konzepte für Lehrpersonal in Berufsbildungs- bzw. tertiären Bildungssystemen.
- Förderung **internationaler Netzwerke** des Wissenstransfers: Elektronische Medien erlauben einen einfachen und kostengünstigen Zugriff auf Forschungsprozesse und -ergebnisse, Erfahrungen und Methoden, der damit auch für Entwicklungsländer nachhaltig gestaltet werden kann. Formen des eLearning gewinnen in der Berufsbildung an Bedeutung und bedürfen der Unterstützung.

Instrumente

Dieses ganzheitliche Herangehen bei gleichzeitiger Schwerpunktsetzung bedarf des **flexiblen Instrumentenmixes:** Besondere Bedeutung kommt dabei der fachtechnischen Beratung, der Beratung bei der Organisationsentwicklung sowie der Aus- und Fortbildung von Multiplikatoren/innen auf der Meso- und Makroebene zu. Beratung auf Mikroebene in Pilotprojekten oder in Vorhaben, die auf spezifische Segmente des Arbeitsmarkts abzielen, kommt ergänzend hinzu. Finanzierungsbeiträge und Örtliche Zuschüsse sind dort sinnvoll, wo Partnerinstitutionen die Kapazitäten aufweisen oder kurzfristig entwickeln können, diese zu verwalten, und wo im Land oder der Region ein Wissenstransfer organisiert werden kann. Das Instrument der Public-Private Partnerships kann die Know-how- und Ressourcenbasis insbesondere dort erweitern, wo Wissenstransfer in modernen Technologien erforderlich ist.

Deutsche „**EZ aus einem Guss**“ heißt hier, dass neben der TZ i.e.S. und der FZ auch die Instrumente der TZ i.w.S., d.h. die von CIM, DED und InWEnt angebotenen, genutzt werden. Basisnahe Durchführungsorganisationen müssen eng mit solchen zusammenarbeiten, die ihre Stärken in der Beratung und Organisationsentwicklung auf Meso- und Makroebene haben. Beide müssen sich mit denen abstimmen, die auf Multiplikatoren Ausbildung, die Förderung internationaler Netzwerke und den virtuellen Wissenstransfer spezialisiert sind. Die Kombination von TZ und FZ ist dort gefragt, wo Infrastrukturverbesserungen erst die Voraussetzungen für Berufsbildungsmaßnahmen schaffen müssen oder wo z.B. innovative Ansätze für die

Finanzierung von Berufsbildung als öffentliches Gut einen Initiativbeitrag erfordern (z.B. Stipendien, Fonds, Vouchersysteme). Beiträge der FZ im Rahmen Programmorientierter Gemeinschaftsfinanzierungen (z.B. Korbfinanzierungen) sollten in den Fällen in Erwägung gezogen werden, in denen die sektorale Ausrichtung mit den Prinzipien dieses Sektorkonzepts hinreichend in Einklang steht.

5.2.3 Konzepte und Instrumente im Bereich Arbeitsmarkt

Arbeitsmarktinformationssysteme

Analysen und Prognosen der Situation auf dem Arbeitsmarkt sind Voraussetzung für die Ausgestaltung von Politikentscheidungen zur Förderung nachhaltiger Beschäftigung und damit auch zur Armutsreduzierung. Arbeitsmarktinformationssysteme sollten daher stärker als bisher Eingang in PRS-Prozesse finden.

Umfassende und einheitliche **Arbeitsmarktstatistiken** als Element von Informationssystemen – wo möglich aufbereitet nach Branchen bzw. Sektoren und nach Geschlecht – erlauben konkrete Aussagen zu Nachfragetrends und Beschäftigungspotenzialen sowie zum Bedarf an Erstausbildung, Weiterbildung oder Umschulung. Übliche Methoden sind Haushaltserhebungen und – im günstigen Fall – Arbeitskräfte- und Unternehmensbefragungen sowie Verbleibsstudien zu Abgängern von Qualifizierungsmaßnahmen. Mit Hilfe aufbereiteter Arbeitsmarktdaten lassen sich wesentliche Informationen über die Beschäftigungswirksamkeit spezifischer arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen ableiten, die wiederum eine wichtige Entscheidungsgrundlage für die Auswahl künftiger Maßnahmen darstellen.

Die **verantwortliche Institution** für Arbeitsmarktinformationssysteme auf nationaler Ebene sind i.d.R. das jeweilige Arbeitsministerium bzw. nationale Beschäftigungsagenturen. Es kann sinnvoll sein, ein Arbeitsmarktinformationssystem auf nationaler Ebene zu ergänzen durch Erhebung und Auswertung zusätzlicher Daten auf regionaler und lokaler Ebene, die für die Ausgestaltung regionalpolitischer Entscheidungen genutzt werden.

Die Erfassung und Auswertung von Daten zu **informellen Arbeitsmärkten** erfordert angepasste Vorgehensweisen. Hierzu zählen z.B. die Schulung und Einbindung von Zielgruppen und Mittlern aus dem informellen Sektor, insbesondere Arbeitsuchende, Beschäftigte und Betriebsinhaber sowie basisnahe Organisationen, in die Datenerhebung sowie in Methoden (u.a. in Anlehnung an die des „*Participatory Rapid Rural Appraisal*“), die durch diesen Personenkreis angewendet werden können.

Mit Blick auf die vorherrschenden Defizite vieler Kooperationsländer der deutschen EZ im Bereich Arbeitsmarktinformationssysteme soll sich das **Beratungs- und Unterstützungsangebot** wie folgt zusammensetzen:

- Unterstützung und Beratung der verantwortlichen Institutionen bei der Erhebung der Arbeitsmarktdaten (mit Geschlechterdifferenzierung), einschließlich der Einführung eines einheitlichen Erfassungssystems zur Arbeitsmarktbeobachtung, beim Aufbau von Datenbanken sowie der notwendigen Vernetzung bzw. Klärung der Aufgabenteilung der beteiligten Akteure;
- Unterstützung bei der Verarbeitung und technischen Analyse einerseits sowie bei der Interpretation, Publikation und aktiven Verbreitung der Informationen andererseits;
- Förderung der interinstitutionellen Zusammenarbeit zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren (z.B. Arbeitsverwaltung, für Berufsbildung zuständige Ministerien, Statistikamt; Arbeitgeberverbände, Kammern, Gewerkschaften und Berufsbildungsträger) auf nationaler und ggf. auch regionaler Ebene (z.B. regionale Beschäftigungsdialoge).
- Aus- und Weiterbildung von Fachkräften auf nationaler und ggf. regionaler Ebene in den Bereichen Datenerhebung und -auswertung sowie Analyse- und Prognoseverfahren;
- Beratung beim Aufbau und zur Nutzung von Management-Informationssystemen (MIS) für Entscheidungsträger in

Ministerien und anderen Einrichtungen.

Arbeitsvermittlung und Beratung

Die Arbeitsvermittlung soll das *matching* auf dem Arbeitsmarkt entscheidend beschleunigen und qualitativ verbessern. Die durchschnittliche Dauer von Arbeitslosigkeit wird reduziert, und im Fall einer qualitativ guten Vermittlung bleiben Beschäftigungsverhältnisse stabiler. Arbeitsvermittlung ist dort, wo **staatliche Arbeitsverwaltungen** existieren, eine ihrer Kernfunktionen; sie kann aber und sollte auch komplementär durch **halbstaatliche oder private Träger** wahrgenommen werden. Ähnlich wie bei der Datenerfassung kommt dabei basisnahen Organisationen, insbesondere bei der Arbeit mit dem informellen Sektor, eine wichtige Rolle zu.

Arbeitsvermittlung ist bisher zumeist auf städtische Zentren konzentriert und erfasst selten den **ländlichen Raum**. Bei entsprechendem Bedarf sollten hier mobile Beratungsdienste etabliert werden, ebenfalls mit einem integrierten Angebot an Beratung, Vermittlung und Berufsorientierung.

Die **Beratung und Unterstützung** zum Aufbau und zur Entwicklung effizienter und moderner Institutionen der Arbeitsvermittlung soll **folgende Komponenten** umfassen:

- Unterstützung und Beratung der staatlichen Arbeitsverwaltung – sofern sie existiert - auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene bei der Etablierung kundenorientierter integrierter Vermittlungs- und Beratungsdienstleistungen, einschließlich Öffentlichkeitsarbeit und Kundenpflege, und zielgruppenspezifisch angepasster Instrumente v.a. für – männliche und weibliche - Jugendliche (z.B. Jugendvermittlungsstellen); komplementär bzw. alternativ dazu Förderung nicht-staatlicher Akteure, z.B. Job-Börsen, Personalvermittlungsagenturen, Informations- und Beratungszentren;
- Unterstützung bei der Personal- und Organisationsentwicklung der betreffenden Institutionen;
- Aus- und Weiterbildung von Personal (Arbeitsvermittlern) und Management;
- Beratung bei der Entwicklung von Monitoring- und Evaluierungskonzepten und -verfahren zur ständigen Erfolgskontrolle der Arbeitsvermittlung.

Berufsorientierung und -beratung

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. Durch verbesserte Information können persönlich frustrierende und volkswirtschaftlich teure Fehlentscheidungen vermieden werden. Der Nutzen beruflicher Orientierung von Jugendlichen ergibt sich aus ihrer erhöhten Treffsicherheit bei der Wahl eines für sie geeigneten beruflichen Qualifizierungsweges (messbar u.a. in sinkenden Abbrecherquoten) sowie aus der stärkeren Orientierung am Qualifizierungsbedarf der Wirtschaft. Damit soll berufliche Orientierung auch dazu beitragen, Jugendarbeitslosigkeit und Fachkräftemangel vorzubeugen bzw. zu verringern.

Angesichts sich schnell und ständig ändernder Anforderungen des Arbeitsmarkts kommt darüber hinaus der **Berufsberatung für andere Arbeitssuchende und Beschäftigte** ein wichtiger Stellenwert zu; im Vordergrund stehen dabei Beratung und Information (jeweils geschlechterspezifisch) zu Umschulungs- bzw. Weiterbildungsangeboten sowie Bewerbertraining. Dabei kann es sich als günstig erweisen, dass die Berufs- bzw. Qualifizierungsberatung direkt mit der Arbeitsvermittlung gekoppelt wird mit dem Ziel, die Beschäftigungswirksamkeit beider Angebote zu erhöhen.

Die **institutionelle Zuständigkeit** für Berufsberatung liegt meist beim Arbeitsministerium; Träger der Maßnahmen ist in einigen Ländern die Arbeitsverwaltung, in anderen übernehmen nicht-staatliche Organisationen, z.B. Informations- und Beratungszentren, aber auch Berufsbildungsträger selbst diese Aufgabe.

Das **Beratungsangebot** deutscher EZ in diesem Bereich soll folgende Komponenten umfassen:

- Unterstützung bei der landesweiten Etablierung von Systemen der Berufsorientierung und -beratung bei der Arbeitsverwaltung oder anderen geeigneten - auch nichtstaatlichen - Anbietern;
- Aus- und Weiterbildung von Berufsberatern/innen;
- Unterstützung bei der zielgruppengerechten Erstellung, Aufbereitung und beim Austausch von Informationsmaterialien, einschließlich IKT-basierter Medien;
- Unterstützung des Lehrpersonals an Schulen: z.B. Entwicklung berufskundlicher Aktivitäten.

Rechtliche Rahmenbedingungen

Soweit notwendig und vom Partner nachgefragt, soll die deutsche EZ auch Beratung in arbeitsrechtlichen Fragen leisten. Dies betrifft insbesondere Regelungen zum Kündigungsschutz sowie zur Befristung von Arbeitsverhältnissen (Flexibilisierung vs. Rigidität von Arbeitsmärkten). Ziele sollen ein erleichteter Übergang von informellen zu formalen Beschäftigungsverhältnissen und der Verbleib in produktiver, angemessen bezahlter Beschäftigung sein. Dabei sind soziale Mindeststandards, insbesondere die Kernarbeitsnormen, immer zu beachten.

Instrumente

Ebenso wie bei der Berufsbildung bedarf es für die genannten arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen eines flexiblen Instrumentenmixes, der die Instrumente der TZ i.e.S., der TZ i.w.S. (CIM, DED, InWEnt) und ggf. der FZ entsprechend ihrer spezifischen Stärken einbezieht. Politikberatung auf Regierungsebene durch internationale Fachkräfte ist immer dann gefragt, wenn es darum geht, das Arbeitsministerium in seiner Verantwortung für Arbeitsrecht und die Konzipierung von Arbeitsmarktpolitik zu stärken. Im Rahmen von Institutionenförderung für Arbeitsmarktinformationssysteme, Arbeitsvermittlung und Berufsberatung wird technische Beratung und Organisationsentwicklung mit der Aus- und Weiterbildung von lokalen Fachkräften sinnvoll miteinander kombiniert. Einen wichtigen Stellenwert nimmt auch die direkte Arbeit - insbesondere basisnaher Durchführungsorganisationen - mit den Kunden der angebotenen Dienstleistungen ein, die im Rahmen von Pilotvorhaben exemplarisch erprobt und im Fall erfolgreicher Umsetzung breitenwirksam eingeführt werden sollen.

Beiträge der FZ im Rahmen Programmorientierter Gemeinschaftsfinanzierungen (z.B. Korbfinanzierungen) sollten in Erwägung gezogen werden, wenn die sektorale Ausrichtung mit den Prinzipien dieses Sektorkonzepts hinreichend in Einklang steht.

5.2.4. Vorgaben für Postkonfliktsituationen und Situationen nach Naturkatastrophen

Postkonfliktsituationen (einschließlich der sich unmittelbar an das Ende der gewaltsamen Konfliktaustragung anschließenden Phase) und die Situation nach Naturkatastrophen erfordern z.T. ein Handeln nach anderen als den in den vorangehenden Abschnitten beschriebenen Prinzipien.

- Direkt nach dem Ende gewaltsamer Konfliktaustragung oder unmittelbar nach Naturkatastrophen kommt **Maßnahmen, die das Überleben der Zielgruppen sichern** und der unmittelbaren Beseitigung lebensbedrohlicher Umstände dienen, höchste Bedeutung zu. Qualifizierung findet dabei im Zusammenhang mit Maßnahmen zum Wiederaufbau der Basisinfrastruktur statt. In dieser Phase ist die weitgehende oder vollständige Subventionierung meist unerlässlich: Prinzipien wie z.B. das der Nachhaltigkeit stehen daher weniger im Vordergrund als das Postulat, möglichst vielen Menschen in möglichst kurzer Zeit das Überleben zu sichern und gleichzeitig ihr Selbstwertgefühl und ihre Qualifikationsbasis durch die aktive Einbindung in Wiederaufbaumaßnahmen zu heben.
- Frühzeitig sind weitere Maßnahmen aus dem Bereich Berufliche Bildung und Arbeitsmarkt darauf auszurichten, **einer größtmöglichen Zahl von Männern und Frauen Zugang zu längerfristiger Beschäftigung** und zur Erzielung von Einkommen **zu verschaffen**. Besonderes Augenmerk ist unter konfliktpräventiven Gesichtspunkten auf ehemalige Kombattanten/innen als Zielgruppe zu richten (wobei in bestimmten Situationen die Opfer vorheriger Gewalttaten ebenfalls

einbezogen werden sollten). In diesem Zusammenhang können Vorhaben auf positive Erfahrungen verweisen, die für den lokalen Arbeitskräftebedarf in enger Abstimmung mit künftigen Arbeitgebern Qualifizierungsmaßnahmen in Verbindung mit Vermittlungsdienstleistungen anbieten sowie diese mit Anreizen für entstehende Klein(st)unternehmen im Falle der Rekrutierung von Arbeitskräften sowie mit Existenzgründerförderung verbinden. In dieser Phase gewinnen die Strukturierung von Qualifizierungsmaßnahmen (z.B. Zertifizierung) oder die Einrichtung von Dienstleistungen der Arbeitsvermittlung und Beratung an Bedeutung, und Fragen der Nachhaltigkeit müssen – z.B. durch stufenweisen Rückzug aus der Subventionierung oder *institution building* auf der Partnerseite – zunehmend berücksichtigt werden.

Die Erfahrungen mit den beschriebenen und mit anderen konzeptionellen Ansätzen müssen weiter systematisiert und ausgewertet werden. Wichtig ist in jedem Fall, rechtzeitig den Übergang von Kriterien der Nothilfe auf die in 5.2.1 beschriebenen Vorgaben einzuleiten, welche die EZ im Kernkompetenzbereich prägen. Insbesondere sollten Maßnahmen der weitgehenden bzw. vollständigen Subvention sowie solche, mit denen ein Vorhaben aufgrund der besonderen Gegebenheiten der Wiederaufbausituation Aufgaben noch nicht funktionsfähiger einheimischer Institutionen substituiert, von Anfang an eine Strategie des Umsteuerns auf nachhaltigen Aufbau beinhalten.

Anhang 1

zum Sektorkonzept „Berufliche Bildung und Arbeitsmarkt in der EZ“

Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik:

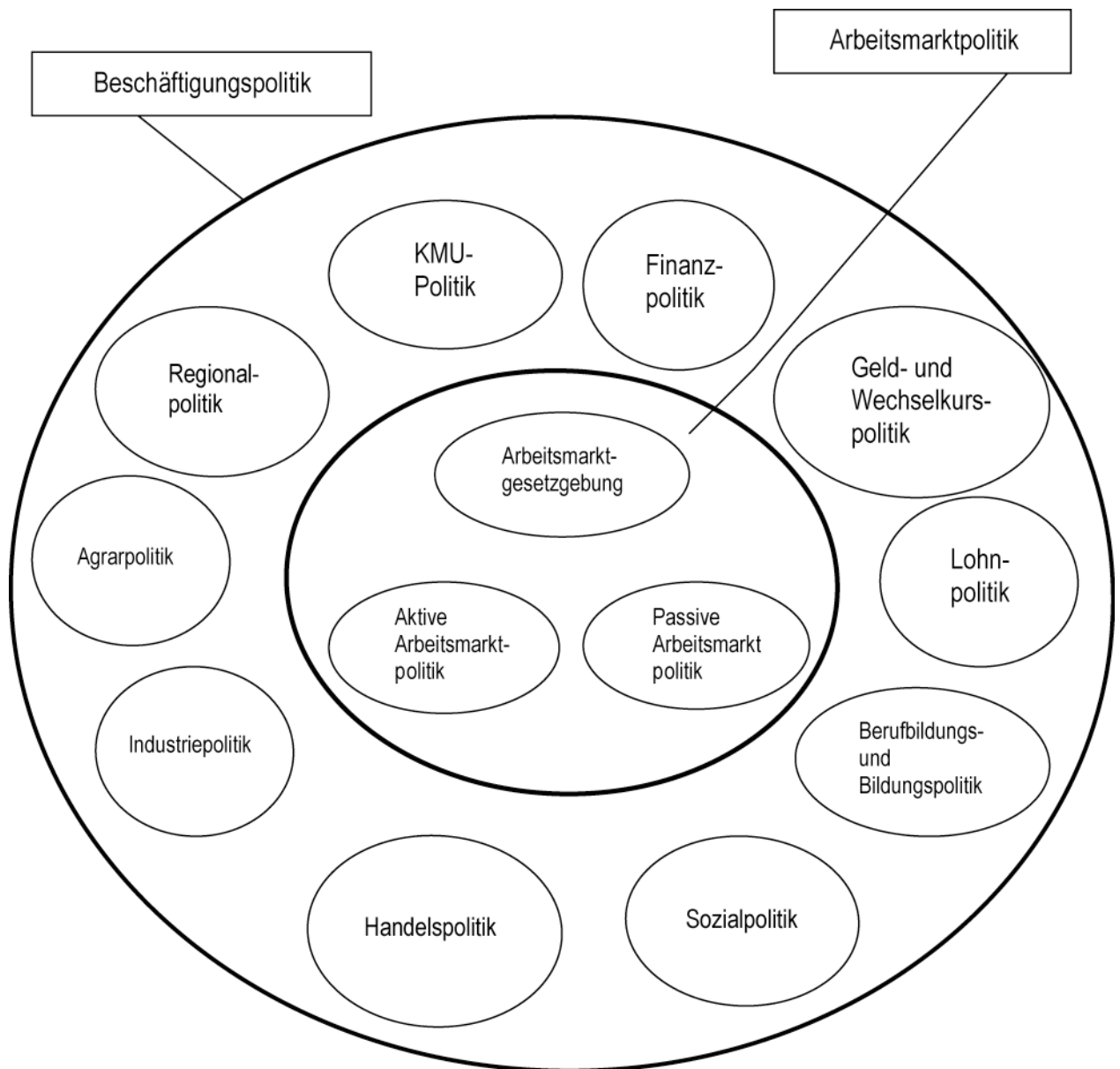
Klärung von Begrifflichkeiten und Zusammenhängen

Arbeitsmarktpolitik: Gesamtheit aller Maßnahmen mit dem Ziel, den Arbeitsmarkt so zu beeinflussen, dass für alle Arbeitsfähigen und Arbeitswilligen eine ihren Neigungen und Fähigkeiten entsprechende Beschäftigung gesichert wird. Dabei geht es – im Rahmen der **aktiven Arbeitsmarktpolitik** – um einen verbesserten Zugang zu Beschäftigung durch Beratung und Vermittlung, um Maßnahmen auf der Angebotsseite (Fortbildung und Umschulung) sowie um Maßnahmen auf der Nachfrageseite des Arbeitsmarkts (Beschäftigungsprogramme, Lohnsubventionen, Existenzgründerförderung). Die **passive Arbeitsmarktpolitik** umfasst alle Zahlungen von Lohnersatzleistungen, wie Arbeitslosengeld, Abfindungszahlungen.

Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen i.S. dieses Sektorkonzepts haben zum Ziel, den Zugang Beschäftigungsuchender zum Arbeitsmarkt zu verbessern und die Rekrutierung von Arbeitskräften zu erleichtern, insbesondere durch verbesserte Arbeitsmarktinformationen, Beratung, Berufsorientierung und Vermittlung sowie entsprechende arbeitsrechtliche Regelungen. Qualifizierungsangebote zur Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit von Arbeitnehmern und Selbstständigen werden in diesem Konzept durch entsprechende Maßnahmen der Beruflichen Bildung abgedeckt. Die hier betrachteten Aktivitäten auf dem Arbeitsmarkt umfassen daher nur einen Ausschnitt der o.a. aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen.

Unter **Beschäftigungspolitik** werden alle Politikbereiche verstanden, die sich direkt oder indirekt in Form von Beschäftigungswirkungen auf den Produktionsfaktor Arbeit auswirken (siehe vorangehende Grafik). Dies bezieht sich sowohl auf die aggregierte Beschäftigung (dargestellt durch Arbeitsvolumen, Zahl der Beschäftigten, Beschäftigungs- oder Erwerbsquoten) als auch auf die Beschäftigungschancen einzelner Marktteilnehmer. Besonders hervorzuheben sind zum einen die Finanzpolitik (Steuern, Subventionen, öffentliche Investitionen), die Geldpolitik (Zinsen, Geldmenge) und die Wechselkurspolitik, die Lohnpolitik sowie die Außenwirtschaftspolitik als vorwiegend ordnungspolitische und makroökonomische Bereiche der Wirtschaftspolitik; zum anderen die sektoralen Politikbereiche der Bildungs- und Berufsbildungspolitik, der Sozial-, Handels-, Industrie- und Agrarpolitik sowie die Regionalpolitik und die Förderpolitik für kleine und mittlere Unternehmen.

Überblick zur Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik



Die Ergebnisse dieser Politiken stellen die Rahmenbedingungen für die nationalen Arbeitsmärkte dar. Sie beeinflussen entscheidend die aktuelle Situation auf diesen Märkten, deren Anpassungsfähigkeit und Effizienz und damit das Klima für den Erhalt von Arbeitsplätzen bzw. für das Entstehen neuer Beschäftigungsmöglichkeiten. Der sich ergebende **Politikmix** kann in Abhängigkeit von der Problemlage auf dem Arbeitsmarkt eines Landes sehr unterschiedlich zusammengesetzt sein. Er wird von den jeweiligen wirtschaftspolitischen Prioritäten, der Reformbereitschaft sowie vom Stellenwert, den die Regierung der Beschäftigung beimisst, beeinflusst. Hinzu kommen die jeweiligen institutionellen Kapazitäten, einschließlich der politischen Erwartungen und Präferenzen der beteiligten staatlichen und nicht-staatlichen Akteure, die entscheidend die Ausrichtung, Umsetzung und Ergebnisse von Beschäftigungspolitik prägen.

Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung kennzeichnen einen Mangel an produktiver und angemessener Arbeit und damit einhergehend eine Situation unzureichender Einkommen für einen Teil der arbeitsfähigen und arbeitsbereiten Arbeitnehmer. Entsprechend der Ursachen wird zwischen folgenden Formen von Arbeitslosigkeit (AL) unterschieden: konjunkturelle AL als Folge konjunktureller Schwankungen, saisonale AL in Folge von Produktions- und Nachfrageschwankungen in bestimmten Wirtschaftssektoren, strukturelle AL durch Veränderungen in der Wirtschaftsstruktur (z.B. Absterben von Wirtschaftszweigen,

Abbau des Anteils staatlicher Unternehmen) und friktionelle AL durch kurzfristige Anpassungsschwierigkeiten, Arbeitsplatzwechsel oder Umschulung (auch als natürliche AL bezeichnet).

Unterbeschäftigung hat verschiedene Aspekte und wird daher auch unterschiedlich definiert:

- Bei zeitlicher Unterbeschäftigung ist der Arbeitnehmer weniger als 40 Stunden pro Woche beschäftigt und würde gern mehr arbeiten.
- Wenn das Einkommen unter einem bestimmten Niveau liegt (dies kann der Mindestlohn, der Mindestwarenkorb, aber auch die Armutsgrenze sein), der Arbeitnehmer aber mehr als 40 Stunden pro Woche beschäftigt ist, wird ebenfalls von Unterbeschäftigung gesprochen.
- Unterbeschäftigung wird auch angenommen, wenn die Beschäftigung qualitativ nicht angemessen ist, d.h. wenn sie nicht den Neigungen und Fähigkeiten des Arbeitnehmers sowie darüber hinaus nicht dem *Decent work*-Begriff der ILO entspricht (insbesondere Nicht-Diskriminierung und zumutbare Arbeitsbedingungen).

Anhang 2

zum Sektorkonzept „Berufliche Bildung und Arbeitsmarkt in der EZ“

Berufsbildung: Klärung von Begrifflichkeiten und Zusammenhängen im EU-Kontext

Vorbemerkung: Die internationale Diskussion zu Fragen von Berufsbildung verwendet Begriffe nicht einheitlich. Begriffe werden häufig im nationalen Kontext festgelegt; ein besonders deutliches Beispiel ist hier die unübersichtliche Verwendung der Begriffe „Standards“ oder „Kompetenzen“ (competencies im angelsächsischen Raum). Dieser Beitrag zur Klärung von Begrifflichkeiten und Zusammenhängen nimmt daher Abstand davon, Definitionen zu geben. Er zielt darauf ab, zum besseren Verständnis des Sektorkonzepts für Nicht-Fachleute ausgehend von der Diskussion innerhalb der EU Zusammenhänge darzustellen, die auch für die bilaterale Berufsbildungszusammenarbeit relevant sind. Dabei werden Begrifflichkeiten geklärt:

In Übereinstimmung mit der Diskussion innerhalb der EU¹ und der Strategie für Lebenslanges Lernen in der Bundesrepublik Deutschland² legt das BMZ diesem Sektorkonzept den Ansatz des **lebenslangen Lernens** zugrunde. Dieser Ansatz baut auf der Erkenntnis auf, dass sowohl die Gestaltung der individuellen Lebenssituation als auch die Entwicklung eines Landes oder einer Region den Menschen die Bereitschaft zum kontinuierlichen Lernen und zur Veränderung abverlangt. „Lebenslanges Lernen ist nicht mehr bloß ein Aspekt von Bildung und Berufsbildung, vielmehr muss es zum Grundprinzip werden, an dem sich Angebot und Nachfrage in sämtlichen Lernkontexten ausrichten.“³ „**Beschäftigungsfähigkeit** – also die Fähigkeit, eine Beschäftigung zu finden, qualifiziert auszuüben und in Beschäftigung zu bleiben – ist nicht nur eine zentrale Dimension der aktiven Staatsbürgerschaft, sondern auch eine entscheidende Voraussetzung für Vollbeschäftigung (und) für die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit (...).“⁴ Die EU-Kommission definiert Beschäftigungsfähigkeit somit nicht allein als eine Eigenschaft von Individuen, sondern macht sie zu einem Grundprinzip beruflicher Bildung und setzt sie in Beziehung zur Nachfrage der Wirtschaft nach Arbeitskräften, deren Qualifikation Wettbewerbsfähigkeit sichern hilft. Dieser Definition folgt auch die Beschäftigungsstrategie des Europäischen Rats⁵: Sie stützt sich auf die vier Säulen „Beschäftigungsfähigkeit, Unternehmergeist, Anpassungsfähigkeit und Chancengleichheit“. Dieser Erwartung an die Lernbereitschaft von Menschen müssen entsprechende Lernmöglichkeiten gegenüberstehen – mit Konsequenzen für die Ausgestaltung von Berufsbildungssystemen.

Berufsbildungssysteme, die lediglich **Erstausbildung**, d.h. die Befähigung meist Jugendlicher zum Eintritt in das Erwerbsleben regeln und gestalten, greifen hier zu kurz.

Der **Weiterbildung**, verstanden als Fortsetzung oder Wiederaufnahme planmäßigen Lernens, wie es die Allgemein- und berufliche Erstausbildung bieten, kommt eine wesentliche Rolle zu. Bei unzureichender Erstausbildung kann sie eine kompensatorische Rolle einnehmen; im Sinne des lebenslangen Lernens dient sie häufig der Anpassung an veränderte Rahmenbedingungen für den Erhalt oder das Erzielen von Wettbewerbsfähigkeit und damit zugleich für die

¹ Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Memorandum über Lebenslanges Lernen, Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen, Brüssel, 30.10.2000

² Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung (BLK), Heft 115, Bonn 2004

³ Ibid., S. 3

⁴ Ibid., S. 6

⁵ Europäischer Rat: Die Europäische Beschäftigungsstrategie, Luxemburg, November 1997

Einkommenserzielung von Individuen, oder sie ermöglicht den Aufstieg in höherqualifizierte Tätigkeiten.

Umschulungen als Teil der Weiterbildung werden dort notwendig, wo eine berufliche Neuorientierung durch Qualifizierung erreicht werden muss. Dies ist z.B. der Fall, wenn wirtschaftlicher Strukturwandel oder gesundheitliche Probleme den Verbleib von Arbeitskräften in einem Sektor oder in einer Tätigkeit nicht länger ermöglichen. Umschulungen spielen auch eine Rolle beim Wiedereintritt – z.B. von Frauen – ins Erwerbsleben oder im Bereich der Resozialisierung.

Während in der Vergangenheit häufig die berufliche Erstausbildung als **formale Berufsbildung** mit staatlich geregelten und anerkannten Abschlüssen galt, wurde die Weiterbildung als **nicht-formale Berufsbildung** bezeichnet; d.h. sie ist keinen einheitlichen Regelungen unterworfen. Zunehmende Bedeutung gewinnt die **informelle Berufsbildung**, d.h. der unsystematische und häufig nicht intendierte Erwerb von Fähigkeiten und Fertigkeiten. Für die so qualifizierten Menschen ist es wichtig, sich diese Fähigkeiten und Fertigkeiten bescheinigen zu lassen (Anerkennung informell erworbener Fähigkeiten und Fertigkeiten), wenn sie sich auf ein Weiterkommen im formalen Wirtschaftssektor orientieren. Die lebensumspannende Dimension von Lernen verdeutlicht die Komplementarität von formaler, nicht-formaler und informeller Berufsbildung.

Lebenslanges Lernen überwindet die Grenzen der beschriebenen herkömmlichen starren Bildungsstrukturen und die Einteilung in strikt aufeinander folgende Abschnitte eines Bildungsweges. Es umfasst alles formale, nicht-formale und informelle Lernen an verschiedenen Lernorten von der frühen Kindheit bis einschließlich der Phase des Ruhestands. Dabei wird Lernen verstanden als konstruktives Verarbeiten von Informationen und Erfahrungen zu Kenntnissen, Einsichten und Kompetenzen⁶. Lebenslanges- Lernen verzahnt die bisher stark segmentierten Bildungsbereiche und integriert berufliche Aus- und Weiterbildung in eine kohärente, d.h. aufeinander aufbauende und vor allem durchlässige Bildungslandschaft⁷.

Die Grenzen zwischen formaler und nicht-formaler Berufsbildung sind somit je nach Ausgestaltung des Berufsbildungssystems und nach Land fließend und werden in **Rahmenwerken** der beruflichen Bildung immer wieder neu gezogen. Zu diesen Rahmenwerken gehören die Beschreibung von Berufsbereichen, die Definition von Standards, welche als Benchmarks für das Erreichen von Ausbildungszielen dienen, Curricula, welche den Weg zur Erreichung der Standards darlegen sowie das Prüfungswesen und die Zertifizierung von Prüfungskandidaten. Hinzugezählt wird häufig die Akkreditierung (Anerkennung) von Ausbildungsstätten für die Durchführung der Kurse.

Berufsbildungssysteme, die stärker auf die Erstausbildung für **Berufe**, also eine breite Qualifizierung für Tätigkeiten zur Erstellung eines „Produktes“ (z.B. die Erledigung der Holzarbeiten beim Bau eines Hauses) orientieren und dies mit einer Langzeitausbildung verbinden, sehen den Kern der formalen Berufsbildung traditionell in der Erstausbildung. Dies galt in der Vergangenheit auch für Deutschland und andere mittel- und osteuropäische Staaten. Insbesondere vom angelsächsischen Ansatz geprägte Systeme verfolgen hingegen seit Langem einen modularen, für die Lerner zeitlich flexiblen Ansatz des Erreichens von Kompetenzen, die für die Erledigung einer Tätigkeit in einem Berufsfeld erforderlich sind. Lerner können sich diese Kompetenzen zertifizieren lassen, die „Palette“ der Kompetenzen individuell zusammenstellen, „Punkte“ aus unterschiedlichen Kursen sammeln und somit ihr Lerntempo sowie das angestrebte Niveau bestimmen.

Das „Lifelong Learning Memorandum“ der EU setzt mit seinen sechs Grundbotschaften u.a. auf allen Menschen räumlich und finanziell zugängliche Systeme mit durchlässigen Sektoren und Ebenen, in denen Lehrer und Ausbilder zu Beratern, Mentoren und Vermittlern werden. Flexibilität ist somit ein Grundprinzip zur Ermöglichung lebenslangen Lernens, Modularisierung ein Mittel zu ihrer Umsetzung. Methoden der Messung von Lernbeteiligung und Lernerfolg müssen darauf ausgerichtet sein, marginalisierte Gruppen einzuschließen (z.B. durch Anerkennung informell erworbener Fähigkeiten und Fertigkeiten) und ihr Wissen und Können für die Nachfrageseite am Arbeitsmarkt einschätzbar zu machen.⁸ Viele Mitgliedstaaten der EU setzen zunehmend auf modulare, kompetenzbasierte Berufsbildungssysteme, wobei die Ausgestaltung unterschiedlich ist und Begriffe auch hier nicht einheitlich verwendet werden.

⁶ BLK, Heft 115, S. 13

⁷ ebenda, vgl. die Entwicklungsschwerpunkte, insbesondere „chan-cen-gerechten Zugang“, S. 16

⁸ Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Memorandum über Lebenslanges Lernen, S. 12ff.

Im Rahmen der europäischen Diskussion orientiert sich auch die deutsche Berufsbildung auf eine stärkere Flexibilisierung des Systems und auf eine systematische und systemische Anlage von Prozessen lebenslangen Lernens. Dabei sucht sie die im angelsächsischen System angelegte Gefahr der „Taylorisierung“ von Kompetenzen (enge Qualifizierung z.B. für die Erledigung bestimmter Arbeitsgänge), mit der Folge eingeschränkter Mobilität für die auf diese Weise Qualifizierten, zu vermeiden. Wesentliche Stärken der deutschen Berufsbildung gilt es beizubehalten. Hierzu zählen

- die Orientierung am sog. „Berufsprinzip“, d.h. die Vermittlung von ganzheitlicher Beruflicher **-Handlungskompetenz** als durchgängiges didaktisches Prinzip. Die Orientierung auf die Vermittlung von Schlüsselqualifikationen sowie die Arbeitsprozessorientierung sind Bestandteile der Vermittlung von Handlungskompetenz, die zum Meistern komplexer Situationen erforderlich sind;
- die Vermittlung von **Schlüsselqualifikationen**. Hierunter werden Fertigkeiten, Kenntnisse und Fähigkeiten verstanden, die für viele berufliche Aufgaben einsetzbar sind. Darüber hinaus ermöglichen sie die Erweiterung bestehender und den Erwerb neuer Fähigkeiten und Fertigkeiten und bilden die Grundlage für das Agieren als aktiver Staatsbürger. Zu ihnen zählen z.B. Kommunikationsfähigkeit, selbstständiges Arbeiten und Leistungsbereitschaft, Teamfähigkeit, Lernfähigkeit, Flexibilität und Managementfähigkeiten;
- die **Arbeitsprozessorientierung**. Sie beinhaltet die Organisation von Lernen entlang von Arbeitsprozessen. Wichtige Elemente sind hierbei z.B. die Kombination von **Lernorten** (Praxis im Betrieb, auf die Praxis bezogener Theorieunterricht in Schulen und die ergänzende Nutzung anderer Lernorte wie z.B. der virtuelle Zugang zu Information oder die Arbeit in Forschungszentren). Grundlegend ist ein ganzheitliches Verständnis der Erstellung eines Produkts oder einer Dienstleistung, das dem Auszubildenden die Bestimmung seiner Relevanz im Prozess ermöglicht.

Bei der Wahrnehmung von Aufgaben in der Umsetzung von Rahmenwerken fordert die EU zunehmend die **Befolgung des Subsidiaritätsprinzips** ein⁹: Während Berufsbildungspolitik, der ordnungspolitische Rahmen (damit auch die Entscheidung über umfassende Qualitätssicherungssysteme) und die Finanzierung von Berufsbildung als öffentliches Gut als eine Zuständigkeit des Staates betrachtet werden, lässt dieser privaten Akteuren dort Raum, wo sie in der Ausgestaltung von Rahmenwerken und in der Durchführung von Berufsbildung effizienter und effektiver sind.

Neben dem hier erläuterten Systemelement der Rahmenwerke sind weitere konstituierende Elemente von Berufsbildungssystemen:

- Politikformulierung und ordnungspolitische Instrumente,
- Berufsbildungsforschung, die Bildung / das Aufrechterhalten internationaler Forschungsnetzwerke und die Bildungsökonomie, welche über Kosten-Nutzen-Analysen Planungsgrundlagen für das System liefert,
- die Vereinbarung von Rollen und Kooperationsmodalitäten unterschiedlicher Akteure (Staat, dezentrale Organisationsstrukturen wie Gemeinden und Distrikte, Sozialpartner, private Anbieter von Aus- und Fortbildung, Nichtregierungsorganisationen, Eltern),
- Aus- und Fortbildung dieser Akteure, damit sie ihre Rollen im System wahrnehmen können,
- die Bereitstellung von Infrastruktur zur Durchführung von Berufsbildung durch unterschiedliche Akteure,
- Entwicklung von Lehr- und Lernmitteln,

⁹ Siehe z.B. Europäischer Rat, Lissabon, 23./24. März 2000, Schlussfolgerungen des Vorsitizes.

- Finanzierung von Berufsbildung, und hier insbesondere die Identifizierung und Verhandlung eines „Finanzierungsmixes“ entsprechend der Potenziale der Akteure im System.

Anhang 3

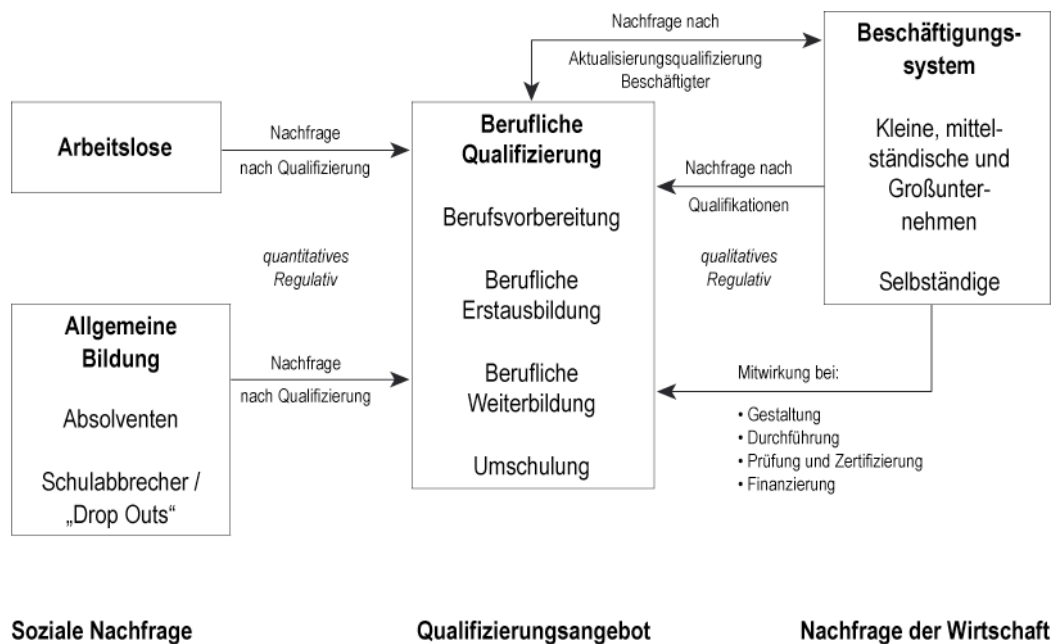
zum Sektorkonzept „Berufliche Bildung und Arbeitsmarkt in der EZ“

Qualifizierungsmarkt

Vertiefende Erläuterung zu Abschnitt 5.2.2 des Sektorkonzepts:

Enge und umfassende Abstimmungsmechanismen zwischen nachfragenden Unternehmen und öffentlichen wie privaten Qualifizierungsanbietern ergänzen Orientierungen, die sich aus der Betrachtung von (Teil-)Arbeitsmärkten ergeben. Dadurch können die Reaktionszeiten des Qualifizierungssystems auf Veränderungen im Beschäftigungssystem verringert werden. Schnelle und häufig dezentrale Anpassungen des Qualifizierungsangebotes an den Bedarf der Wirtschaft werden befördert. Der Qualifizierungsmarkt etabliert sich so zu einem komplementären Abstimmungsmechanismus zwischen Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt:

Qualifizierungsmarkt als Anpassungsmechanismus zwischen Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt



Anhang 4

zum Sektorkonzept „Berufliche Bildung und Arbeitsmarkt in der EZ“

Multilaterale und EU-Zusammenarbeit im Bereich Berufliche Bildung und Arbeitsmarkt

Langfassung der in Kapitel 4.1 zusammengefassten Aussagen

Programmatische Aussagen der meisten Geber richten sich entweder auf die Berufsbildung (hier nicht selten als eine Komponente von Bildung insgesamt) oder auf arbeitsmarktpolitische Maßnahmen. Entsprechend sind auch fachliche Zuständigkeiten und Durchführungsverantwortungen in getrennten Organisationseinheiten der jeweiligen Institutionen zu finden. Eine Gesamtsicht vertritt hingegen die International Labour Organisation (ILO) in ihren Empfehlungen an die Mitglieder: Sie verbindet die Unterstützung der Reform nationaler Berufsbildungssysteme mit Maßnahmen der Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik und formuliert als Zielsetzung eine erhöhte Wettbewerbsfähigkeit der jeweiligen Volkswirtschaften, Beschäftigungswachstum und Armutsreduzierung¹. ILO und die United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO) betonen darüber hinaus die Notwendigkeit, Berufsbildungsvorhaben durch Berufsberatung zu ergänzen².

Die Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) gründet die Überarbeitung ihrer Beschäftigungsstrategie auf eine Vorgehensweise, die auf Interaktion und Synergien zwischen den beteiligten Politikbereichen setzt. Neben stärker wirtschafts- und beschäftigungspolitisch ausgerichteten Empfehlungen wird deutlich auf die Notwendigkeit arbeitsmarkt- und bildungspolitischer Maßnahmen hingewiesen. Diese zielen hauptsächlich auf die Stärkung des Arbeitsangebots durch die aktive Einbeziehung von Arbeitsuchenden bei der (Re-)Integration in den Arbeitsmarkt sowie mittels lebenslangen Lernens zur Verbesserung der Beschäftigungschancen³. Inhaltlich ähnlich ausgerichtet sind die Beschäftigungspolitischen Leitlinien der Europäischen Union (EU). Beschäftigungsfähigkeit wird hier mit der Angebotsseite des Arbeitsmarkts gleichgesetzt und bezieht aktive Arbeitsmarktmaßnahmen ebenso wie Qualifizierung im Kontext lebenslangen Lernens mit ein⁴.

In den 80er und 90er Jahren des vergangenen Jahrhunderts vollzog sich auf internationaler Ebene ein **Perspektivenwechsel in der Berufsbildungszusammenarbeit**. Eine eher inputorientierte Haltung von Gebern mit erheblichen Investitionen, z.B. in Bereiche wie Infrastruktur oder Curriculumentwicklung, machte einer Orientierung auf die Wirkung von Berufsbildung auf abhängige oder unabhängige Beschäftigung Platz. Weiterhin führte die Diskussion um „Elite- versus Massenförderung“ zu einer Erweiterung des Blickwinkels auf Zielgruppen im informellen Sektor und in der Folge zu einer verstärkten Einbeziehung nicht-formaler Berufsbildungsangebote und einer Erweiterung des Spektrums der Partnerorganisationen.

Zwölf multilaterale und 19 bilaterale Entwicklungsagenturen haben sich seit 1996 in der „Working Group for International Cooperation in Skills Development“ zusammengeschlossen. Unter den multilateralen Organisationen finden sich das Development Assistance Committee (DAC) der OECD, die Europäische Kommission, die ILO, wesentliche UN-Organisationen

¹ ILO: International Labour Conference 92nd Session 2004: Report on Human Resources Development and Training, fourth item on the agenda. ILO Committee on Employment and Social Policy (ESP): 288th Session, Active Labour Market Policies, Geneva 2003.

² UNESCO, ILO: Revised Recommendations concerning Technical and Vocational Education, 2001

³ OECD: Editorial, Reassessing the OECD Job Strategy, OECD Employment Outlook 2004

⁴ Die EU identifiziert vier wesentliche Säulen der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik. Neben der Beschäftigungsfähigkeit sind dies Unternehmergeist, Anpassungsfähigkeit und Chancengleichheit. EU: European Employment Strategy (EES), 1997, und Commission of the European Communities: Strengthening the implementation of the EES, Brussels 2004

sowie die Weltbankgruppe und die Interamerikanische Entwicklungsbank. Das BMZ zählt zu den bilateralen Mitgliedern. Regelmäßige Konsultationen zu Themen der Berufsbildungsreform haben eine **Konvergenz der Sichtweisen** auf programmatischer Ebene in folgenden wesentlichen Bereichen entstehen lassen⁵:

- Berufsbildung ist ein wesentlicher Bestandteil von lebenslangem Lernen in der Wissensgesellschaft und deckt selbst einen bedeutenden Teil davon ab. Die Aufnahme von IKT (Informations-, Kommunikations- und Technologie)-Fähigkeiten in Berufsbildungsprogrammen wird propagiert.
- Der Ansatz des lebenslangen Lernens führt zu einem Postulat der Durchlässigkeit, das – in die Praxis umgesetzt – eine Brücke zwischen Berufsbildung für den formalen und informellen Sektor schlägt und die Grenzen zwischen formaler und nicht-formaler Berufsbildung fließend gestaltet.
- Die Bedeutung von Berufsbildung für die Minderung von Armut setzt den Maßstab für Kriterien ihrer Gestaltung. Hier stehen Bedarfsorientierung, Beschäftigungsrelevanz sowie ein breiter und die Gleichstellung von Frauen und Männern berücksichtigender Zugang im Vordergrund. Die je nach Organisation oder Geberland propagierten unterschiedlichen Gestaltungsansätze von Systemelementen⁶ entsprechen diesen Kriterien.
- Über die Vermittlung von Schlüsselqualifikationen unterstützt Berufsbildung die Herausbildung einer starken Zivilgesellschaft.
- Gleichzeitig ist die Zivilgesellschaft zusammen mit dem Privatsektor zur Mitgestaltung auf allen Ebenen unerlässlich. Private berufliche Bildungsträger erhalten einen zunehmenden Stellenwert. Das Subsidiaritätsprinzip gilt als wichtiges Gestaltungselement zur Sicherung der Beschäftigungsrelevanz der Ausbildungsgänge und der Aktivierung zusätzlicher Ressourcen.
- Dies greift die Forderung einer Diversifizierung der Finanzierung von Berufsbildung auf: Neben dem Staat sind die Nutznießer von Berufsbildung, d.h. die Unternehmen und entsprechend ihren Möglichkeiten die Auszubildenden, an der Mittelaufbringung zu beteiligen.

Davon unabhängig messen die unterschiedlichen Organisationen der Förderung von Berufsbildung unterschiedliches Gewicht bei, und Akzentsetzungen innerhalb der Förderung variieren. Die Übereinstimmung auf der programmatischen Ebene bedarf zudem weiterhin der Harmonisierung bei der Umsetzung. Ein grundsätzlicher Unterschied liegt in einem **abweichenden Politikansatz** begründet, der sich insbesondere zwischen der Weltbank und einigen kontinentaleuropäischen Geber- und Durchführungsorganisationen ausmachen lässt: Während der Pro-Poor-Growth-Ansatz der Weltbank stark von der Überlegenheit marktwirtschaftlicher Ressourcenallokation auch im Bildungsbereich (unter den die Berufsbildung subsumiert wird) ausgeht, setzen Letztere stärker auf staatliche Maßnahmen in Fällen von Marktversagen. Die Diskussion, in welchem Ausmaß Berufsbildung ein „öffentliches Gut“ ist, wird kontrovers geführt. Die deutsche EZ beteiligt sich insbesondere vor dem Hintergrund der innerdeutschen Strukturveränderungen in diesem Bereich aktiv daran und vertritt dabei Prinzipien der sozialen Marktwirtschaft vor dem Hintergrund, dass Beruflicher Bildung – über ihre Dienstleistungsfunktion auf der Angebotsseite des Arbeitsmarkts hinaus – eine wesentliche Rolle in der Förderung einer staatsbildenden Zivilgesellschaft zukommt. Nicht nur die Erstausbildung, sondern auch Teile der nicht-formalen Berufsbildung – insbesondere für benachteiligte Gruppen – haben aus deutscher Sicht den Charakter eines öffentlichen Gutes.

Im Kontext der **Arbeitsmarktpolitik**⁷ sind vor allem die **ILO-Konventionen und Empfehlungen** zu nennen, die das wichtigste

⁵ Wesentliche Grundlage für diese Herausbildung von Konvergenzen waren die Empfehlungen der Weltbank im Education Policy Paper sowie die Empfehlungen von UNESCO und ILO in ihren Revised Recommendations concerning Technical and Vocational Education.

⁶ Z.B. stärkeres Gewicht auf einen kompetenzbasierten modularen Trainingsansatz (Competency-Based Modular Training / CBT) oder auf einen berufsbegriff-orientierten Ausbildungsansatz.

⁷ Die nachfolgend aufgeführten Positionen der multilateralen Geber leiten sich von einem Arbeitsmarktkonzept her, dass sowohl die Angebots- als auch die Nachfrageseite einbezieht. Soweit zum besseren Verständnis erforderlich, werden beide Seiten dargestellt.

internationale Regelwerk für formelle Arbeitsmärkte darstellen. Sie haben bislang allerdings wenig Einfluss auf die in Entwicklungsländern häufig dominierende informelle Wirtschaft. Ende der 90er Jahre setzte die ILO mit ihrem **Decent Work**-Konzept einen neuen programmatischen Schwerpunkt, mit dem sowohl die quantitative als auch die qualitative Dimension von Beschäftigung erfasst werden soll⁸.

Angesichts eines sich immer akuter darstellenden Beschäftigungsproblems sowohl in Industrie- als auch Entwicklungsländern sind in jüngster Zeit auch bei anderen multilateralen Organisationen verstärkt Konzepte und Maßnahmen im Bereich Arbeitsmarkt in den Mittelpunkt wirtschafts- und entwicklungspolitischer Debatten getreten. Erste programmatische Dokumente dazu waren die bereits erwähnten arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Strategien von OECD (1994) und EU (1997). Gleichzeitig wurde damit aber auch eines der hauptsächlichen Probleme beim Umgang mit diesen Ansätzen im Rahmen der internationalen Entwicklungszusammenarbeit sichtbar: Ein Großteil der Empfehlungen, und hier insbesondere die im Bereich Arbeitsmarktpolitik, lässt sich aufgrund fehlender institutioneller Kapazitäten in Entwicklungsländern nicht bzw. nur sehr beschränkt umsetzen. Vor diesem Hintergrund ist es zu sehen, dass der Ende der 90er Jahre im Zusammenhang mit der Entschuldungsinitiative begonnene und maßgeblich von multilateralen Gebern geprägte Prozess der Strategiebildung für Armutsreduzierung den **Zusammenhang zwischen Armut und Beschäftigung** zunächst nur ansatzweise einbezogen hat. Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen blieben vorrangig auf ihre (passive) Funktion der sozialen Absicherung beschränkt⁹.

Ungeachtet der Tatsache, dass die Gewichtung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen und ihre konkrete Umsetzung im Kontext von Armutsreduzierung und breitenwirksamem Wachstum bei den multilateralen Gebern im Einzelnen noch sehr unterschiedlich ausfallen¹⁰, lassen sich folgende **gemeinsame Trends** herausstellen:

- Anerkennung der Bedeutung von Arbeitsmarktinstitutionen zum effektiven Zusammenbringen (matching oder intermediation) von Arbeitsangebot und -nachfrage;
- Notwendigkeit der Datenerhebung, Aufbereitung und Auswertung dieser Informationen zu aktuellen und zukünftigen Arbeitsmarkttrends mittels moderner Arbeitsmarktinformationssysteme; diese wiederum werden als entscheidende Voraussetzung für effektivere Vermittlung am Arbeitsmarkt angesehen;
- Einbeziehung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen auch für den informellen Sektor, beispielsweise durch Fortbildungsangebote zur Erhöhung der Produktivität informell Beschäftigter, durch Vermittlungsangebote, die in den informellen Sektor hineinreichen, bzw. durch die Förderung selbständiger Beschäftigung;
- Unterstützung bei der Dezentralisierung von Arbeitsmarktpolitik, d.h. der Übertragung von arbeitsmarktpolitischen Aufgaben an lokale Verwaltungen oder andere dezentrale Träger mit dem Ziel einer verbesserten Breitenwirksamkeit der Dienstleistungen;
- Notwendigkeit des verstärkten Monitoring von Beschäftigungswirkungen sowohl im Hinblick auf nachhaltige Armutsreduzierung als auch für eine effektivere Ausgestaltung und Auswahl arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen (auch vor dem Hintergrund knapper finanzieller und personeller Ressourcen).

Darüber hinaus setzen sich insbesondere die ILO, aber auch andere multilaterale Geber wie OECD und EU für eine aktive Einbeziehung der Sozialpartner bei der Konzipierung und Umsetzung von Arbeitsmarktpolitik ein.

⁸ Dazu sind 4 strategische, eng miteinander verbundene Ziele formuliert worden: (1) Arbeitsnormen, (2) die Förderung von Beschäftigungs- und Einkommensmöglichkeiten, (3) Soziale Sicherung sowie (4) Sozialer Dialog. Somavia, Juan: Decent work and poverty reduction in the global economy, ILO, Geneva 2000.

⁹ Vgl. dazu erste Versionen des Poverty Reduction Strategy Source-book, World Bank 2000.

¹⁰ Während die Regionalen Entwicklungsbanken, insbesondere die IADB und die ADB, bereits die Umsetzung Erfolg versprechender Ansätze, so z.B. im Bereich Arbeitsvermittlung oder Modernisierung von Arbeitsmarktstatistiken, unterstützen, legt die Weltbank gegenwärtig den Schwerpunkt auf die Erarbeitung einer neuen Arbeitsmarktstrategie. Dazu Worldbank: HDNSP, Labour Market Research Strategy, April 2005; ADB: Labor Market Policies – Theoretical Background, 2001; IADB: Labour Intermediation Services: A Review for Latin America and Caribbean Countries.