



KOMPETENZENTWICKLUNG ZUR ARMUTSBEKÄMPFUNG IN SCHWELLENLÄNDERN: PROGRAMM UND ABLAUF DES WORKSHOPS

Dokumente:

- 1. *Kompetenzentwicklung zur Armutsbekämpfung in Übergangsländern***
- 2. *Erlernen von Kompetenzen für eine Entwicklung im Interesse der Armen: Einige aktuelle Bereiche internationaler Innovation***
- 3. *Arbeitsmärkte und Benachteiligte Gruppen in den Ländern des Westlichen Balkans: Chancen zur Entwicklung und Verbesserung von Kompetenzen***
- 4. *Von der Armutsbekämpfung zum Wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt – Wie können Länder besser auf ESF-Instrumente vorbereitet werden?***
- 5. *Kompetenzentwicklung zur Armutsbekämpfung und zur Reform des Berufsbildungssystems in Zentralasien***
- 6. *Peer-reviews und Peer-learning: Optionen für das Erlernen politischen Handelns zur Entwicklung von Strategien zur Armutsbekämpfung?***
- 7. *Förderung des Erlernens politischen Handelns: Aktives lernen und die Reform der Bildungssysteme in Übergangsländern***

Fragen

Der Workshop 2006 des Beratungsgremiums bietet eine Gelegenheit, die politischen Lehren vorzustellen und zu erörtern, die aus diesen drei Erfahrungsbereichen gezogen werden können, gestützt auf die vorläufigen Kapitel des ETF-Jahrbuchs 2006, das dem Thema Kompetenzentwicklung zur Armutsbekämpfung in Schwellenländern gewidmet ist.

Ziel ist es, die künftige Rolle der ETF und ihren Beitrag zu diesem Politikbereich genauer abzustecken.

Die folgenden Hauptfragestellungen sollen im Rahmen des Workshops erörtert werden:

- i. Was können wir aus den Erfahrungen mit der Kompetenzentwicklung und Armutsbekämpfung in Entwicklungsländern lernen?
- ii. Was können wir mit Blick auf externe Strategien und Instrumente zur Armutsbekämpfung von den internen EU-Strategien und –Instrumenten lernen, die sich zur Verbesserung des sozialen Zusammenhalts auf die allgemeine und berufliche Bildung konzentrieren?
- iii. Was können wir aus unseren eigenen Erfahrungen mit Berufsbildungsreformen in Partnerländern lernen, um ihre Relevanz für die Armutsbekämpfung zu erhöhen?
- iv. Wie können wir überzeugend für die Bedeutung der Kompetenzentwicklung zur Armutsbekämpfung sowohl bei politischen Entscheidungsträgern in Partnerländern als auch bei potenziell unterstützungsbereiten Gebern plädieren?
- v. Wie können Kompetenzen, Kompetenzentwicklung und Armutsbekämpfung im Kontext unserer Partnerländer erfolgreicher in Konzepte gefasst werden?
- vi. Wie können wir vorhandene Werkzeuge und Instrumente nutzen oder neue Werkzeuge und Instrumente konzipieren, um das politische Lernen mit Blick auf die Verknüpfung von Berufsbildungsreformen und Armutsbekämpfung zu fördern?

Erwartete Ergebnisse

- Einbeziehung der Mitglieder des Beratungsgremiums in die Reflexionen und Austausch von Erkenntnissen im Hinblick auf die Bedeutung von Reformen der allgemeinen und beruflichen Bildung für die Armutsbekämpfung in den Partnerländern der ETF.
- Validierung der Beiträge von ETF-Mitarbeitern zum Jahrbuch 2006 in Debatten mit externen Sachverständigen und Vertretern interessierter Kreise.
- Formulierung der Rolle der ETF bei der Förderung des politischen Lernens und Konzipierung möglicher Werkzeuge und Instrumente für die Mitarbeiter.

Vorläufiges Programm

7. Juni, 14.00 – 17.30 Uhr

Was können wir aus den bisherigen Erfahrungen lernen? Fragen i, ii und iii.

- Vorstellung des Themas: Peter Grootings und Soren Nielsen
- Kompetenzentwicklung im Vergleich zu anderen Armutsbekämpfungsmaßnahmen: Linda Mayoux, Vereinigtes Königreich
- Jüngste Erfahrungen in Südost-Europa: Anastasia Fetsi und Experte für Südost-Europa/Mitglied des Beratungsgremiums

- Jüngste Erfahrungen mit dem ESF und Beitrittsländern: Arjen Deij und Experte für Rumänien/Mitglied des Beratungsgremiums
- Jüngste Erfahrungen in Zentralasien mit der Verknüpfung von nationalen Berufsbildungsreformen und Strategien zur Armutsbekämpfung: Henrik Faudel und Experte für Zentralasien/Mitglied des Beratungsgremiums

Die Diskussionsteilnehmer werden unter den angemeldeten Workshopteilnehmern ausgewählt.

8. Juni, 11.00 – 12.30 Uhr

Wie können wir uns bereits erworbene Erfahrungen bei der Förderung des politischen Lernens zu Nutze machen? Fragen iv, v und vi

- Kompetenzentwicklung und Armutsbekämpfung in Entwicklungs- und Schwellenländern, Hauptfragestellungen aus dem ersten Workshop: David Atchoarena (International Institute of Educational Planning, UNESCO)
- Die Rolle der ETF: Politisches Lernen fördern? Peter Grootings und Mitglied des Beratungsgremiums
- Jüngste Erfahrungen in Südost-Europa: Können Peer Reviews bei der Förderung des politischen Lernens zum Tragen kommen? Arjen Vos und Experte für Beitrittsländer/Mitglied des Beratungsgremiums

Die Diskussionsteilnehmer und der Gesamtberichtersteller werden unter den angemeldeten Workshopteilnehmern ausgewählt.

Workshop-Dokumentation

Peter Grootings und Soren Nielsen, *Skills development for poverty reduction in transition countries [Kompetenzentwicklung zur Armutsbekämpfung in Schwellenländern]*, Hintergrundpapier für die Konferenz des ETF-Beratungsgremiums im Juni 2006

Linda Mayoux, *Skills learning for pro-poor development: some current areas of international innovation [Aneignung von Kompetenzen zugunsten der Entwicklung armer Menschen: aktuelle Innovationsbereiche auf internationaler Ebene]* Diskussionspapier für den Workshop über Kompetenzentwicklung zur Armutsbekämpfung, Konferenz des ETF-Beratungsgremiums im Juni 2006

Anastasia Fetsi, *Labour markets and disadvantaged groups in the Western Balkans: opportunities for skills development and enhancement [Arbeitsmärkte und benachteiligte Bevölkerungsgruppen im westlichen Balkan: Möglichkeiten der Kompetenzentwicklung und -förderung]* Diskussionspapier für den Workshop über Kompetenzentwicklung zur Armutsbekämpfung, Konferenz des ETF-Beratungsgremiums im Juni 2006

Arjen Deij, *From poverty reduction to economic and social cohesion, How can countries be better prepared for ESF type instruments? [Von der Armutsbekämpfung zum wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt – Wie können Länder besser auf ESF-Instrumente vorbereitet werden?]*, Diskussionspapier für den Workshop über Kompetenzentwicklung zur Armutsbekämpfung, Konferenz des ETF-Beratungsgremiums im Juni 2006

Henrik Faudel, *VET reform and poverty reduction in Central Asia [Berufsbildungsreform und Armutsbekämpfung in Zentralasien]*, Diskussionspapier für den Workshop über Kompetenzentwicklung zur Armutsbekämpfung, Konferenz des ETF-Beratungsgremiums im Juni 2006

Arjen Vos, *Peer reviews and peer learning: options for policy learning for poverty reduction strategies? [Peer Reviews und Peer Learning: Optionen des politischen Lernens für Strategien zur Armutsbekämpfung?]* Diskussionspapier für den Workshop über Kompetenzentwicklung zur Armutsbekämpfung, Konferenz des ETF-Beratungsgremiums im Juni 2006

Peter Grootings, *Facilitating policy learning: active learning and the reform of education systems in transition countries [Politisches Lernen fördern: Aktives Lernen und die Reform der Bildungssysteme in*

Schwellenländern], Diskussionspapier für den Workshop über Kompetenzentwicklung zur Armutsbekämpfung, Konferenz des ETF-Beratungsgremiums im Juni 2006



KOMPETENZENTWICKLUNG ZUR ARMUTSBEKÄMPFUNG IN ÜBERGANGSLÄNDERN

Peter Grootings, Søren Nielsen, ETF, April 2006

Einleitung

Das Vorhandensein und die Entwicklung von Kompetenzen werden von der internationalen Gebergemeinschaft als wesentliche Voraussetzungen für die Armutsbekämpfung betrachtet. Es ist jedoch nicht klar, was dies für die Reformen der Berufsbildungssysteme in den Partnerländern der ETF bedeutet.

Es ist dringend notwendig, die vor dem Hintergrund der Entwicklungshilfe geführte Debatte über die Entwicklung von Kompetenzen mit der gängigen Praxis der Reformen der Berufsbildungssysteme in den Übergangsländern zu verknüpfen. Dadurch kann nicht nur die Konzentration auf die internationale Unterstützung der Reform der Berufsbildungssysteme ermöglicht, sondern auch sichergestellt werden, dass die lokale Eigenverantwortung, die Anpassung an den jeweiligen Kontext, der Auf- und Ausbau von Kapazitäten sowie die Zukunftsfähigkeit gewährleistet sind.

Verarmte Übergangsländer können sowohl von der Erfahrung mit Projekten zur Entwicklung von Kompetenzen in Entwicklungsländern als auch von der Erfahrung mit nationalen kompetenzgestützten Bildungs- und Ausbildungskonzepten in entwickelten Ländern profitieren. Diese Aspekte müssen geklärt werden, damit in die Rolle der ETF in diesem Rahmen deutlich wird.

Verstärkte Anerkennung der Bedeutung der Kompetenzentwicklung zur Armutsbekämpfung

Innerhalb der Europäischen Union besteht ein deutlicher „europäischer Konsens“ hinsichtlich der Bedeutung von Bildung und Ausbildung für die Entwicklungspolitik (Europäische Kommission, 2002, 2005 und 2006). UN-Organisationen wie die Internationale Arbeitsorganisation (IAO), die Organisation der Vereinten Nationen für Bildung, Wissenschaft und Kultur (UNESCO), das Entwicklungsprogramm der UNO (United Nations Development Programme, UNDP) und die Welternährungsorganisation (Food and Agriculture Organization, FAO) teilen diese Ansicht, und auch die internationalen Finanzinstitute nehmen, wenn auch eher zögerlich, eine ähnliche Haltung ein (Working Group for International Cooperation in Skills Development, 1996; Fluitman, 2005; King und Palmer, 2005; Mayoux, 2006). Nach einer langen Zeit, in der strukturelle Anpassung, Liberalisierung, Privatisierung und Vermarktung bei den Gebern groß geschrieben wurden und die Unterstützung für den Bildungsbereich nahezu eingestellt wurde bzw. sich auf die Förderung von Lese- und Schreibfertigkeiten bei Kindern beschränkte, stellt dies eine bemerkenswerte Veränderung dar.

In seinem Leitartikel zur Februar-Ausgabe 2006 des Online-Newsletters „eCourier“ der Entwicklungszusammenarbeit AKP-EU bestätigte Sipke Brouwer von der Generaldirektion Entwicklung der Europäischen Kommission die Auswirkungen dieser Anerkennung auf die EU-Politik in Afrika. Nach seiner Auffassung haben sich die Geber schon zu lange darauf konzentriert, wie Kindern in Afrika Lesen und Schreiben beigebracht werden können. Ehrgeizigere Pläne seien erforderlich, um den jungen Menschen in Afrika die Kompetenzen, das Wissen und das Selbstbewusstsein zu vermitteln, die sie für den Wiederaufbau ihrer Städte und die Wiederherstellung ihres sozialen Zugehörigkeitsgefühls benötigen.

Er fügt hinzu, dass die jungen Menschen von heute das Humankapital von morgen sind: Arbeitnehmer, Talente, Unternehmer und Führungskräfte. Sie alle müssten die Möglichkeit haben, ihr Potenzial auszuschöpfen und aktiv am wirtschaftlichen und sozialen Wachstum des Kontinents mitzuwirken. Daher werde die EU den Schwerpunkt stärker auf die Berufsbildung im Hinblick auf Arbeitsmärkte legen. Dadurch werde der gesamte Kontinent nicht länger eine Abwanderung, sondern eine Zuwanderung von Fachkräften erfahren.

Obwohl der Kompetenzentwicklung zur Armutsbekämpfung in zunehmendem Maße Aufmerksamkeit geschenkt wird, stellen sich nach wie vor Fragen wie: Welche Arten von Kompetenzen sind wesentlich für die Armutsbekämpfung? Wie kann die Unterstützung bei der Entwicklung der benötigten Kompetenzen gestaltet werden? Werden ausschließlich Kompetenzen benötigt? Welche Art von Politik sollten arme Länder verfolgen und welchen Beitrag kann die Gebergemeinschaft leisten? Fragen dieser Art sind stets eng mit der Frage nach dem Warum verknüpft: Warum wird die Entwicklung von Kompetenzen überhaupt als wichtige Voraussetzung für die Armutsbekämpfung angesehen?

Was bedeutet dies für Übergangsländer?

Die politischen Entscheidungsträger und deren Berater in den Partnerländern der ETF stellen sich die Frage, ob diese entwicklungspolitischen Diskussionen überhaupt von Bedeutung für sie sind. Weder die Bedeutungen der beiden Begriffe „Kompetenzentwicklung“ und „Armutsbekämpfung“ noch ihre Beziehungen zueinander sind selbsterklärend bzw. offensichtlich. Es ist notwendig, diese beiden Begriffe im Kontext zu sehen.

Für die politischen Entscheidungsträger in den Übergangsländern scheint die „Kompetenzentwicklung“ ein eng gefasster Ansatz im Kontext der Reformen der Berufsbildungssysteme zu sein, d. h. in dem politischen Gesamtrahmen, nach dem sie sich mittlerweile üblicherweise richten. Das Konzept „Armut“ gibt Anlass zu Kontroversen und wird automatisch mit armen Entwicklungsländern in Afrika, Südasien und Lateinamerika verbunden. In den Übergangsländern sind zwar keine vergleichbaren Erfahrungen mit anhaltender Armut zu verzeichnen, jedoch muss das Argument vorgebracht werden, dass die meisten dieser Länder – wenn nicht sogar alle – eine dramatische Verarmung erfahren. Darüber hinaus können auch in den entwickelten EU-Ländern Armut und Bemühungen um Armutsbekämpfung festgestellt werden (Europäische Kommission, 2000; Tavistock Institute, Engender & ECWS, 2005).

Wie King und Palmer feststellen, führte die Tatsache, dass die Geber die Armutsdebatte vordringlich behandelten, dazu, dass bei anderen Entwicklungszielen, wie Auf- und Ausbau der Infrastruktur, Bildung, Unternehmensentwicklung und Kompetenzentwicklung, die enge Verbindung zur Armutsbekämpfung hergestellt und gerechtfertigt werden musste (King und Palmer, 2005). Obwohl die derzeitige Situation in der Tat als positives Ergebnis der Berufsbildung auf die Entwicklungspolitik der Geber hin anzusehen ist, besteht das Risiko einer Einschränkung von Aspekten und Möglichkeiten. Dies wiederum führt uns zu der Frage, ob die Kompetenzentwicklung – unabhängig von der konkreten Bedeutung dieses Begriffs – in Übergangsländern ausschließlich im Kontext der Armutsbekämpfung gesehen werden sollte oder ob weiter gefasste Aspekte berücksichtigt werden müssen.

Vor einer Behandlung der vorstehend genannten Fragen müssen wir zunächst einige Begriffe klären. Was bedeutet „Kompetenzentwicklung“, was verbirgt sich hinter dem Begriff „Armutsbekämpfung“, und in welchem Verhältnis stehen diese beiden Konzepte zueinander?

Was bedeutet dies für die Rolle der ETF in den Partnerländern?

Obwohl eine Begriffsklärung dringend erforderlich ist, ist damit allein noch nichts erreicht. Zu wissen, wovon die Rede ist, dient letztendlich zur Klärung einer weiteren Frage: Welche Rolle kann die ETF spielen?

Im Allgemeinen wurde auf diese Frage bereits eine Antwort gefunden: Dank ihres Wissens über die EU und anderer internationaler Erfahrung auf der einen Seite und ihres Verständnisses des jeweiligen Kontexts ihrer Partnerländer auf der anderen Seite kann die ETF das Erlernen politischen Handelns unterstützen (Grootings, ETF, 2004). Es ist klar, dass das Erlernen politischen Handelns sich erheblich vom Übernehmen und vom Kopieren politischer Maßnahmen unterscheidet und dass für das Erlernen politischen Handelns eine angemessene Berücksichtigung des Kontexts, der lokalen Eigenverantwortung sowie des Auf- und Ausbaus von Kapazitäten erforderlich ist, um die Zukunftsfähigkeit zu gewährleisten.

Haben diese Grundsätze jedoch eine Bedeutung für den Bereich der Kompetenzentwicklung und der Armutsbekämpfung? Wenn die Entwicklung von Kompetenzen zur Armutsbekämpfung für die Partnerländer der ETF von Bedeutung ist – eine Frage, die es nach wie vor zu klären gilt –, welchen Beitrag kann die ETF zur Unterstützung der Partnerländer bei einer besseren Entwicklung von Kompetenzen leisten, durch die die Armut wirksam bekämpft wird?

Armutsbekämpfung in verarmten Übergangsländern

Armut und Strategien der Armutsbekämpfung

Es herrscht Übereinstimmung darin, dass Armut in mehrdimensionaler Weise betrachtet werden muss (Weltbank, 1990; 2000). Dieser Ansatz geht weit über die traditionelle Anwendung von Einkommensstatistiken als Maßstäbe für die Armut hinaus, sieht Armut jedoch im Zusammenhang mit unzureichenden Ergebnissen in den Bereichen Bildung und Gesundheit (Reddy und Pogge, 2005; Weltbank, 2000b). Das Konzept der Armut beinhaltet auch die Aspekte Verwundbarkeit, Exposition gegenüber Risiken, mangelndes Mitspracherecht und Machtlosigkeit (Weltbank, 2000; UNDP, 2006).

Bemühungen um die Armutsbekämpfung sind seit jeher Bestandteil von Entwicklungspolitiken, jedoch hat sich der Schwerpunkt mit der Zeit verlagert. Nach King und Palmer (2005, S. 7) sowie McGrath (2002) stellen sich die verschiedenen Phasen der Entwicklungspolitiken in der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg wie folgt dar:

- In den 1950er- und 1960er-Jahren wurden Wirtschaftswachstum und Modernisierung von vielen Menschen als Hauptinstrumente der Armutsbekämpfung und der Verbesserung der Lebensqualität angesehen. Der Schwerpunkt lag auf der Industrialisierung und der Schaffung von Arbeitsplätzen in der Industrie.
- In den 1970er-Jahren verlagerte sich der Schwerpunkt hin zu einer direkten Bereitstellung von Diensten in den Bereichen Gesundheit, Ernährung und Bildung. Dies wurde als Angelegenheit von öffentlichem Interesse angesehen. Der *Weltentwicklungsbericht 1980* stützt sich auf die zum Zeitpunkt seiner Ausarbeitung verfügbaren Erkenntnisse und besagt, dass Verbesserungen bei Gesundheit, Bildung und Ernährung der Armen nicht nur in deren eigenem Interesse von Bedeutung ist, sondern auch für die Steigerung der Einkommen und somit auch der Einkommen der Armen.
- In den 1980er-Jahren verlagerte sich der Schwerpunkt erneut. Insbesondere Länder in Lateinamerika und südlich der Sahara in Afrika hatten mit der Anpassung nach der weltweiten Rezession zu kämpfen. Die Beschneidung der öffentlichen Ausgaben wurde deutlich spürbar. Zur Bekämpfung der wirtschaftlichen Probleme in den Entwicklungsländern förderten die Weltbank und der IWF neben Strategien der strukturellen Anpassung auch die Privatisierung und die Entwicklung des Privatsektors. Diesen Zeitraum kennzeichnen Marktfundamentalismus und der Konsens von Washington (Stiglitz, 2002a). Infolgedessen wurde den sozialen Dimensionen der Entwicklung (Ansätze, in deren Mittelpunkt die Menschen stehen) stärkere Aufmerksamkeit geschenkt. Anfänglich nahmen diese die Gestalt von Projektinitiativen an, die von der Basis her („bottom up“) durchgeführt und häufig von NRO geleitet wurden.
- Die 1990er-Jahre waren von einer struktureller Anpassung mit menschlichen Zügen, einer einflussreicheren Rolle des Staates und einem stärkeren Fokus auf der Schaffung eines positiven Umfelds (positive Bedingungen für die Armutsbekämpfung) gekennzeichnet; in den späten 1990er-Jahren und in den ersten Jahren des 21. Jahrhunderts wurden zur Entwicklung umfangreicher politischer Rahmenbedingungen Strategiepapiere zur Armutsbekämpfung („Poverty Reduction Strategy Papers“, PRSP) ausgearbeitet. Wie bereits angemerkt, ist die „Erkennung“ von Armut und die Definition von Politiken zur Armutsbekämpfung stark auf die Gebergemeinschaft zurückzuführen und weniger auf die nationalen Regierungen.

Bei der Auseinandersetzung mit dem Thema Armut müssen auch die zugehörigen Aspekte berücksichtigt werden (King und Palmer, 2005). Zu diesen zählen *Verwundbarkeit* (Unsicherheit und Exposition gegenüber Risiken sowie vorübergehende Armut), *Ungleichbehandlung* (Benachteiligung gegenüber anderen Personen), die Armut von *Personengruppen* (Frauen, Kinder, ältere Menschen oder Menschen mit Behinderung) und *kollektive Armut* (von Regionen, Nationen oder Gruppen). Es ist jedoch wichtig, zu erkennen, dass Armut weder mit *Verwundbarkeit* noch mit *Ungleichbehandlung* gleichzusetzen ist. Auch wenn sich die Begriffe Armut und Verwundbarkeit in ihrer Definition überschneiden, ist ihre Unterscheidung wichtig für das Verständnis des Unterschieds zwischen „für die

Armen“ und „gegen die Armut“. In der Praxis allerdings basieren die Indizien für Armut meist auf nur wenigen messbaren Faktoren, z. B. insbesondere auf dem Einkommen pro Tag.

Darüber hinaus gibt es auch eine subjektive Dimension der Armut. Es ist auch von Bedeutung, ob die Menschen, die in den Statistiken als arm eingestuft werden, sich tatsächlich auch selbst als arm ansehen. Subjektive Armut ist zudem ein relatives Konzept und neben der jeweiligen Geschichte auch abhängig vom betreffenden Kontext und vom betreffenden Umfeld. Für die politischen Entscheidungsträger in den einzelnen Ländern stellt sich die vergleichbare Frage, ob die Tatsache, dass ein Land in den Statistiken am unteren Ende der internationalen Armutsskalen angesiedelt ist, dazu führt, dass sich dieses Land selbst als arm betrachtet. Es ist bekannt, dass subjektive Meinungen für die Sensibilisierung für politische Optionen und deren Verständnis wesentlich sind.

Schließlich müssen auf konzeptueller Ebene die verschiedenen Bedeutungen von „Armutsbekämpfung“ unterschieden werden. Es gibt mindestens drei unterschiedliche Arten von Armutsbekämpfung. Die Strategien zur Entwicklung von Qualifikationen variieren je nach Art der Armut, auf die die Bekämpfung abzielt (King und Palmer, 2005).

- *Armutslinderung* – Linderung der Symptome der Armut und/oder Minderung der Schwere der Armut, ohne die betreffenden Menschen tatsächlich aus der Armut zu befreien;
- *Menschen aus der Armut helfen* – „Armutsbekämpfung“ im eigentlichen Sinn; Senkung der Anzahl armer Menschen und/oder tatsächliche Befreiung der Menschen aus der Armut;
- *Armutsprävention* – Befähigung der Menschen durch Minderung ihrer Verwundbarkeit, nicht in Armut zu geraten.

Verarmte Übergangsländer

Die meisten Übergangsländer weisen keine lange mit Armut behaftete Vergangenheit auf; obwohl die Einkommen niedrig waren, wurden diese durch die Maßnahmen des Systems der sozialen Sicherheit ausgeglichen. Einige Länder der ehemaligen Sowjetunion waren jedoch von den Mittelübertragungen aus Moskau abhängig, die nach der Unabhängigkeit quasi über Nacht eingestellt wurden. Mehrere Länder waren nicht in der Lage, eine stabile Volkswirtschaft zu entwickeln. Innerhalb der einzelnen Länder fanden darüber hinaus seit jeher bedeutende regionale Übertragungen statt, mit denen wirtschaftliche und soziale Unterschiede ausgeglichen werden sollten.

Im Anschluss an die Wachstumsperiode nach dem Zweiten Weltkrieg setzte in allen Ländern in den späten 1960er-Jahren und weit vor dem endgültigen Zusammenbruch des kommunistischen Systems die allmähliche Verarmung ein. Die Länder waren nicht in der Lage, den Übergang von einem Wirtschaftswachstum auf der Grundlage von zentral gesteuerter und industrialisierter Massenproduktion hin zu vielfältigeren, intensiveren, hochwertigeren Produkten sowie flexibleren Formen der Produktion zu bewältigen. Infolgedessen nahm ab den 1970er-Jahren die Armut – sowohl für sich betrachtet als auch im Vergleich zu anderen nicht kommunistischen Ländern – stetig zu.

Es ist bekannt, dass Übergangsstrategien, die auf dem Konsens von Washington aufsetzen, seit Ende der 1980er-Jahre kaum zu einer Verbesserung der Situation beigetragen haben, zumindest nicht mittelfristig (Nelson u.a., 1997). Indizien für Armut zeigen für die meisten Länder vielmehr eine Verschlechterung der Lebensbedingungen für einen Großteil der Bevölkerung, einschließlich der Erwerbsbevölkerung. Die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (2005) schätzt, dass jeder zweite Mensch in den so genannten Ländern der frühen Transformationsphase (Early Transition Countries, ETC) in Armut lebt¹. Obwohl Ende der 1990er-Jahre ein Wirtschaftswachstum verzeichnet werden konnte, profitierten die Armen nicht davon.

Individuelle und soziale Verarmung

Die politischen Entscheidungsträger in den Übergangsländern bringen die gegenwärtigen in Armut begründeten Probleme zumeist insbesondere mit dem Schicksal der Gruppen in Verbindung, für die

¹ Zu den ETC zählen folgende Länder: Armenien, Aserbaidschan, Georgien, die Kirgisische Republik, Moldau, Tadschikistan und Usbekistan.

üblicherweise spezielle Einrichtungen und Maßnahmen vorhanden waren, beispielsweise Waisen und Menschen mit Behinderung. In diesen eigens vorgesehenen Einrichtungen wurden in der Regel Obdach und Mahlzeiten sowie bisweilen auch spezielle Schulungsangebote und Verdienstmöglichkeiten angeboten. Mit dem Zusammenbruch des Systems der sozialen Sicherheit gehörten auch diese Einrichtungen der Vergangenheit an. Darüber hinaus kamen neue Gruppen auf der Suche nach Obdach und sozialer Integration hinzu, beispielsweise ehemalige Häftlinge und in einigen Ländern auch Kriegsheimkehrer. Auch andere Gruppen, die Mittel vom Staat erhalten, sind verarmt, insbesondere ältere Menschen mit staatlicher Rente und Erwerbslose, die häufig keine Sozialleistungen erhalten. Staatsbedienstete und Arbeitnehmer, die offiziell angestellt sind, jedoch keine Gehälter beziehen, zählen ebenfalls zur großen Zahl der erwerbstätigen Armen.

Auch wenn Übergangsländer keine mit Armut behaftete Vergangenheit aufweisen, die mit der von Entwicklungsländern vergleichbar ist, haben die meisten Übergangsländer eine allmähliche und in jüngster Zeit auch dramatische Verarmung erfahren. Dies hat zu einer hohen Armutsrate in Großteilen der Bevölkerung und gleichzeitig zu einer verstärkten Ungleichbehandlung sozialer Gruppen geführt. Die Verarmung wird durch die Tatsache verdeutlicht, dass elf Partnerländer der ETF zum gegenwärtigen Zeitpunkt Strategiepapiere zur Bekämpfung der Armut (Poverty Reduction Strategy Papers, PRSP) gemeinsam mit dem IWF und der Weltbank entweder bereits unterzeichnet haben oder kurz vor deren Unterzeichnung stehen (World Bank, 2006)².

Institutionelle Verarmung

Das Konzept der „Verarmung“, das im Fall von Übergangsländern verwendet werden soll, berücksichtigt nicht nur die Lebensbedingungen von Einzelpersonen und ihren Familien. Die Länder haben zudem eine *institutionelle* Verarmung erfahren, die in der Tat als zweites Merkmal angesehen werden kann, das sie von Entwicklungsländern unterscheidet. Die institutionelle Verarmung steht auch in engem Zusammenhang mit dem Scheitern, Produktion und Wachstum intensiv statt extensiv zu gestalten und zeigt sich anhand von mindestens drei verschiedenen, aber zusammenhängenden Merkmalen.

Das **erste** Merkmal ist, dass Übergangsländer im Gegensatz zu Entwicklungsländern über entwickelte und gut funktionierende Einrichtungen verfügen, die für moderne Gesellschaften kennzeichnend sind, z. B. insbesondere Bildungs- und Gesundheitssysteme sowie Systeme der sozialen Sicherheit. Die Krise der Staatshaushalte jedoch, die mit der Konjunkturschwäche seit den späten 1960er-Jahren einhergeht, hat zu mangelnden Investitionen in diese Einrichtungen geführt, wodurch diese wiederum nach einiger Zeit nicht ausreichend Ressourcen zur Verfügung hatten und überholt waren. Unzureichende Investitionen führten mit der Zeit dazu, dass der Bildungssektor nicht länger als wichtige Innovationsquelle für den Wirtschaftssektor angesehen werden konnte.

Dennoch konnten seit den frühen 1960er-Jahren grundlegende Lese- und Schreibfertigkeiten auf ein hohes Niveau gehoben und bis vor kurzem für alle Altersgruppen gehalten werden. In den Ländern wurde gleichzeitig ein zunehmender Druck spürbar, die sekundäre Bildung sowie die Hochschulbildung zu erweitern. Insbesondere die weiterführende Berufsbildung erfuhr eine rasante Entwicklung, war jedoch ebenso schnell wieder veraltet. Pädagogische Ansätze blieben weiterhin im traditionellen Wissenstransferansatz verhaftet. Übergangsstrategien konnten zumindest für die meisten Teilsektoren des Bildungssystems keinen Wandel herbeiführen. Da das Berufsbildungssystem die tragende Rolle im Bildungssystem insgesamt einnahm, hat es nahezu allorts Schaden genommen.

Die vorherrschende Orientierung der Berufsbildung im Bildungssystem stellt das **zweite** Merkmal institutioneller Verarmung dar. Dementsprechend wurden in den Anfängen der Übergangsphase mindestens drei sich ergänzende politische Gegenstrategien entwickelt.

- Die erste Strategie sah eine Umgestaltung der Hochschulbildung vor, die angesichts beschränkter öffentlicher Ressourcen zwangsläufig auf Kosten der Berufsbildung durchgeführt wurde. Diese Umgestaltung kam den lang gehegten Hoffnungen und Erwartungen von Bürgern und Wissenschaftlern entgegen, die in Führungspositionen gerufen wurden. Grundlegende Berufsbildung wurde mit „niedrigeren“ Gesellschaftsschichten gleichgesetzt, während die sekundäre technische

² Seit dem 31. Dezember 2005: Albanien, Armenien, Aserbaidschan, Bosnien und Herzegowina, Georgien, die Kirgisische Republik, Moldau, Serbien und Montenegro sowie Tadschikistan. Die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien und Usbekistan haben jeweils nur ein erstes Strategiepapier unterzeichnet. In einigen Ländern werden diese Strategiepapiere auch als sozioökonomische Entwicklungsstrategien angesehen.

Bildung zunehmend als Alternative zur Hochschulbildung angesehen wurde. Strategien nach dem Übergang verstärkten den Trend, der bereits lange zuvor eingesetzt hatte. Sie verstärkten außerdem die Tendenz, Investitionen in hochwertige Berufs- und technische Bildung zu vernachlässigen.

- Ein wichtiger Nebeneffekt dieser Entwicklung nach dem Übergang bestand darin, dass den Kindern armer und verarmter Familien der Zugang zu sekundärer Allgemein- und Hochschulbildung verwehrt blieb, hauptsächlich da diese die Kosten nicht tragen konnten. Berufsschulen stellten in der Regel die einzige Option für Kinder armer Familien dar – häufig mehr aus Finanz- als aus Bildungsgründen. Die Aufrechterhaltung des gebührenfreien Zugangs zu Berufsschulen wurde als eine der letzten Möglichkeiten angesehen, für die Armen eine Art von System der sozialen Sicherheit aufrechtzuerhalten, insbesondere in den Ländern, in denen die Schulen den Ministerien für Beschäftigung und Soziales unterstellt waren.
- Die dritte Strategie bestand in dem Versuch nahezu aller politischen Entscheidungsträger im Bereich Bildung – häufig auf Drängen der Geber –, den für die Berufsbildung vorgesehenen Teil des Bildungssystems abzuschaffen, der angesichts limitierter Staatshaushalte nicht nur sehr kostenintensiv in Aufrechterhaltung und Modernisierung war, sondern auch ideologisch keinen hohen Stellenwert hatte. Der Bereich der Berufsbildung war außerdem hinsichtlich der Lehrpläne und der didaktischen Ansätze vollständig überholt. Zudem waren die Einrichtungen veraltet und häufig sogar sanierungsbedürftig, wofür natürlich keine staatlichen Mittel zur Verfügung standen.

Diese politischen Gegenstrategien haben zu dem **dritten** Merkmal institutioneller Verarmung in der Berufsbildung beigetragen: fehlende innovative Kapazitäten. Schulen und Lehrkräfte mussten sich ausschließlich darauf konzentrieren, den täglichen Schulbetrieb in Bildung und Ausbildung auf Kosten von Weiterentwicklung und Innovation aufrechtzuerhalten. Das Fehlen innovativer Kapazitäten war außerdem auf die Abschaffung der zentralen Förderung aus ideologischen und finanziellen Gründen zurückzuführen, insbesondere der Förderung in Form der Lehrplanentwicklung und der Fortbildung für Lehrkräfte im Bereich der Berufsbildung (Grootings, ETF, 2004; Grootings und Nielsen (Hrsg.), ETF, 2005). Angesichts der sehr niedrigen Gehälter waren viele Lehrkräfte und Ausbilder gezwungen, sich ein zweites Standbein außerhalb des Bildungssystems zu schaffen. Viele der fähigsten Kräfte schieden infolgedessen vollständig aus dem System aus.

Verarmung des Sozialkapitals

Die Verarmung des Sozialkapitals stellt eine weitere Dimension der Verarmung dar, der in der Vergangenheit nicht ausreichend Aufmerksamkeit geschenkt wurde, die jedoch hinsichtlich der Bildung von großer Bedeutung ist. Gemeint ist der Wegfall von Kapazitäten, insbesondere bei den älteren Generationen und in den frühen Phasen des Übergangs, die es ermöglichten, in einer Gesellschaft zu bestehen, die auf sehr unterschiedlichen Prinzipien aufbaut. An diesem Punkt setzt das Konzept der „Lebenskompetenzen“ oder des „Sozialkapitals“ an. Verhaltens- und Denkweisen, Routineabläufe, vernetztes Sozialkapital und Überlebensstrategien im eigentlichen Sinn des Wortes, die in der Vergangenheit Erfolg zeigten, bleiben erfolglos. Insbesondere arme Menschen leiden unter diesem Verlust von Kapazitäten, da sie nicht über die entsprechenden finanziellen Mittel verfügen. Erlerntes Verhalten reicht nicht mehr aus, und es ist offensichtlich, dass Bildungseinrichtungen auch in dieser Hinsicht eine Aufgabe zu erfüllen haben.

Notwendigkeit der Wiederbelebung der Berufsbildung

Als Folge dieser Entwicklungen ist ein deutlich spürbarer Mangel an Finanz- und Humanressourcen zu verzeichnen, mit denen das Berufsbildungssystem wieder zum Leben erweckt werden könnte. An deren Stelle tritt eine Kombination aus Hilfs- und Kooperationsmaßnahmen. Die Gebergemeinschaft übt nun bedeutenden Einfluss darauf aus, ob die Berufsbildung überhaupt als politische Priorität aufgegriffen wird, welchen Schwerpunkt diese Strategien haben und wie diese Strategien entwickelt und umgesetzt werden können. Die Kombination aus individuellem Wissen, institutionellen Beständen und Geberstrategien hat bislang nicht dazu beigetragen, Probleme im Zusammenhang mit den Reformen der Berufsbildungssysteme zu lösen.

Als Gesamtergebnis des Konzepts der „Verarmung“ kann festgehalten werden, dass das Berufsbildungssystem in vielen Übergangsländern nicht mehr in der Lage ist, seine frühere Bedeutung zu erreichen, ganz zu schweigen von der Herausforderung der Reform der Berufsbildungssysteme ohne nennenswerte externe Unterstützung.

Das Zusammenwirken von individueller, institutioneller und sozialer Verarmung hat stattdessen ein Umfeld hervorgebracht, in dem Berufsschulen die Bildungseinrichtungen der Armen sind und in dem es keine echte Möglichkeit zur Armutsbekämpfung gibt (Faudel und Grootings, im Erscheinen). Eine Reformpolitik, die darauf abzielt, die Berufsbildung mit der Armutsbekämpfung zu verknüpfen, sollte diesen Entwicklungen entgegenwirken. Eine solche Politik muss insbesondere dafür sorgen, dass die entsprechenden Inhalte und Ansätze an den Lernbedarf der Verarmten angepasst sind, einschließlich ihrer Fähigkeit, aus der Armut herauszufinden.

Dabei kann es hilfreich sein, zunächst zu klären, in welcher Beziehung die Entwicklung von Kompetenzen zur Reform der Berufsbildungssysteme steht, bevor die Diskussion eröffnet wird, welcher Beitrag durch die Kompetenzentwicklung möglicherweise zur Armutsbekämpfung geleistet werden kann.

Kompetenzentwicklung: traditionelle technische und berufliche Bildung oder Metapher für lebenslanges Lernen?

Entwicklung von Kompetenzen nach dem Verständnis der Geber

Wie King und Palmer (2006) richtigerweise darauf hinweisen, handelt es sich bei „Armutsbekämpfung“ wie auch bei „Kompetenzentwicklung“ um Neologismen. Das Konzept der „Kompetenzen“ selbst ist in den Bildungsgemeinschaften ein viel diskutiertes Thema. Das Konzept wurde nicht nur wegen seiner eng gefassten und behavioristischen Nebenbedeutungen kritisiert, sondern auch weil es Wissen sowie einstellungsbedingte Faktoren ausschließt und als Bildungs- und Ausbildungskonzept ungeeignet ist, wenn es darum geht, die Herausforderungen wissensbasierter Wirtschaftsräume zu meistern. Im gegenwärtigen Sprachgebrauch des Bildungsbereichs wurde das Konzept der „Kompetenzen“ durch das Konzept der „Befähigung“ ersetzt, was jedoch in der Praxis häufig nicht mehr als einen Terminologiewechsel darstellt, da die traditionellen Lern- und Didaktikansätze unverändert blieben. Mit den gegenwärtigen Diskussionen über wissensbasiertes Lernen im Rahmen eines konstruktivistischen Lern- und Lehransatzes ändert sich dies jedoch rasch (Simons u.a., 2000; Biemans u.a., 2004; Hager, 2004; Oates, 2004; Ellerman, 2005; Grootings und Nielsen (Hrsg.), ETF, 2005).

Wie King und Palmer ebenfalls anführen, wurde der Begriff „Kompetenzentwicklung“ von den Gebereinrichtungen geprägt und verwendet, die selbst zunehmend internes Fachwissen bezüglich der technischen und beruflichen Bildung eingebüßt haben (King und Palmer, 2005; Working Group for International Cooperation in Skills Development, 2004). Dabei handelt es sich um einen Begriff, der widerspiegelt, dass die in den 1960er- und 1970er-Jahren getätigten größeren Investitionen der Geber in die nationalen Systeme für technische und berufliche Bildung (TVET) nicht zum gewünschten Ergebnis geführt haben³. Nach wie vor ist ein überwiegend behavioristisches Verständnis der Kompetenzen als Gegensatz zu Wissen vorhanden, da – wenn auch bisweilen möglicherweise nur implizit – davon ausgegangen wird, dass grundlegende handwerkliche Fertigkeiten alles sind, was die Armen benötigen. Die Herausforderung wird darin bestehen, die Debatte über die Entwicklung von Kompetenzen in der Gebergemeinschaft und den heutigen politischen Dialog über Bildung und Ausbildung in der Zukunft zueinander in Beziehung zu setzen.

Alle Versuche, die Bedeutung von Kompetenzen um den Aspekt der „Lebenskompetenzen“ oder „Existenzkompetenz“ zu erweitern, erscheinen gekünstelt und zeigen gleichzeitig, wie schwierig es für die Gebergemeinschaft selbst ist, an dem Konzept der Kompetenzen festzuhalten (UNESCO, 2006;

³ Die Weltbank, die UN-Organisationen und zahlreiche bilaterale Gebereinrichtungen verwenden nach wie vor das Konzept TVET, wohingegen die EU von VET (vocational education and training, Berufsbildung) spricht. Das Konzept TVET bezieht sich auf zwei verschiedene Stufen formeller beruflicher Bildung (niedriger und grundlegender) und formeller technischer Bildung (mittlerer und höher), wohingegen das Konzept VET von Anfang an integrativer ausgelegt war, was verschiedene Stufen angeht (es umfasst auch die weiterführende Berufsbildung und die nicht akademische Bildung) und seit kurzem auch was nicht formelle und informelle Arten allgemeiner und beruflicher Bildung angeht.

UNICEF, 2006). Vor diesem Hintergrund schlagen King und Palmer (2005, p. 11) folgende Umschreibung vor. Sie vertreten folgende Auffassung:

Der Begriff der Entwicklung von Kompetenzen ist nicht mit formeller technischer, beruflicher oder landwirtschaftlicher Bildung und Ausbildung allein gleichzusetzen, sondern wird allgemeiner verwendet, wenn es um die wertvollen Fähigkeiten geht, die auf allen Stufen von Bildung und Ausbildung erworben werden, welche in einem formellen und nicht formellen Umfeld sowie im Berufsleben vorhanden sind und die es Einzelpersonen in allen Bereichen der Wirtschaft ermöglichen, vollständig und produktiv in die Erwerbsfähigkeit eingebunden zu sein und die Möglichkeit zu haben, diese Fähigkeiten so einzusetzen, dass die sich wandelnden Anforderungen und Möglichkeiten in der Wirtschaft und auf dem Arbeitsmarkt erfüllt werden können.

King und Palmer führen außerdem an, dass die Entwicklung von Kompetenzen nichts mit dem Lehrplan oder dem Programm von Bildung und Ausbildung zu tun hat, sondern mit den wertvollen Fähigkeiten, die über diese Kurse und Programme erworben werden. Genau an diesem Punkt nähert sich die Entwicklungsdebatte der Geber am ehesten den laufenden Debatten und Reformpolitiken zur Berufsbildung in den entwickelten Ländern an.

Lebenslanges Lernen und Berufsbildung, die sich an den Lernenden orientiert

Diese Mitte der 1980er-Jahre und in den 1990er-Jahren geführten Debatten konzentrierten sich darauf, die formelle und häufig schulische Berufsbildung einerseits praxisorientierter zu gestalten und andererseits die auf das Lernen am Arbeitsplatz ausgerichtete Ausbildung durch einen stärkeren Fokus auf so genannte Schlüssel- oder Kernkompetenzen auszudehnen. Diese Strategie muss vor dem Hintergrund einer steigenden Arbeitslosenquote unter Jugendlichen zu jener Zeit betrachtet werden, die mit den Mängeln im Bereich von Bildung und Ausbildung in Verbindung gebracht wurde. Die Ausbildung, auch in den Berufsschulen, wurde entweder als zu akademisch oder als nicht ausreichend praxisorientiert angesehen. Den Schulen wurde vorgeworfen, dass die Absolventen nicht unternehmenstauglich seien. Bei der auf das Lernen am Arbeitsplatz ausgerichteten Ausbildung wurde der Bezug zur Arbeit zu stark in den Vordergrund gerückt; diese Art der Bildung wurde als nicht ausreichend zukunftsorientiert angesehen.

Die neuen Strategien bemühten sich alle darum, Unternehmen eine stärkere Rolle bei der Berufsbildung zuzuteilen und die Berufsbildung verstärkt auf Lernergebnisse auszurichten (anfänglich als Qualifikationen, später als Kompetenzen bezeichnet) und nicht auf Aspekte wie Lehrpläne oder die Rolle von Lehrkräften und Ausbildern. Mit den neuen Strategien wurden außerdem häufig die erworbenen Fertigkeiten priorisiert und nicht die Prozesse des Lehrens und Lernens; dies gilt insbesondere für Länder, in denen keine langjährige Kooperation zwischen Staat und Privatsektor vorhanden war. Diese Entwicklung führte häufig zu einer zunehmenden Zentralisierung und Bürokratisierung der Qualifikationssysteme, wodurch Ressourcen aus den eigentlichen Bildungs- und Ausbildungsprozessen abgezogen wurden. Einer der Gründe für diese Entwicklungen war das Festhalten an traditionellen Lernkonzepten (Hager, 2004).

Seit Ende der 1990er-Jahre jedoch wird zunehmend deutlich, dass ein streng ergebnisorientiertes Bildungssystem nicht die Qualität und Relevanz allgemeiner und beruflicher Bildung gewährleisten kann. Viele Länder bemühen sich heute um die Wiederherstellung des Gleichgewichts zwischen einer lernergebnisorientierten Strategie und Strategien, die auf die Qualitätssicherung bei Komponenten und Prozessen ausgerichtet sind. Die Länder, die sich in den 1980er-Jahren für die Orientierung an Qualifikationen und nationalen Qualifikationsrahmen entschieden hatten, wenden heute ihre Aufmerksamkeit wieder stärker den Prozessen zu. Die Länder, die die streng ergebnisorientierten Strategien nicht übernommen hatten, berücksichtigen heute verstärkt Aspekte, die in der Zwischenzeit zu einem Bestandteil nationaler Qualifikationsrahmen geworden sind, beispielsweise Bildungswege, Transparenz und Anerkennung.

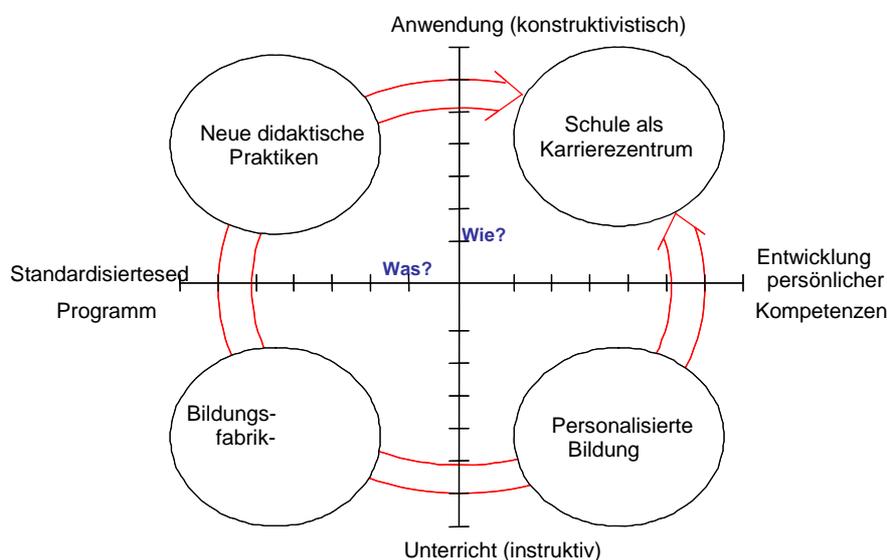
Dieser Wandel der jüngsten Zeit beinhaltet auch die Anerkennung der Schlüsselrolle von Lehrkräften und Ausbildern für qualitativ hochwertige Bildung und Ausbildung (Grootings und Nielsen (Hrsg.), ETF, 2005). Lehrkräfte und Ausbilder werden nicht mehr als Fachleute angesehen, die ihr Wissen und ihre Kenntnisse weitergeben, sondern als Vermittler im Lernprozess betrachtet. Dies bedeutet im Allgemeinen eine Abkehr von einem eng gefassten – behavioristischen – auf „Befähigungen“ ausgerichteten Ansatz hin zu einem breit angelegten Konzept der „Kompetenzen“, das in konstruktivistischen Lernansätzen verwurzelt ist. Der Ausarbeitung neuer didaktischer Praktiken wird

ebenso Aufmerksamkeit geschenkt wie insbesondere der Suche nach Ansätzen, die die Menschen dabei unterstützen, neue Kompetenzen zu entwickeln, beispielsweise die Fähigkeiten, zu lernen, mit Unsicherheit umzugehen und unternehmerisch zu denken.

Die Vorstellung von der „Kompetenzentwicklung“, die in der internationalen Gebergemeinschaft verbreitet ist, steht daher in vielerlei Hinsicht im Gegensatz zur gegenwärtigen Diskussion und Politik hinsichtlich moderner Berufsbildung. Der Begriff stammt aus dem Vokabular der Entwicklungshilfe und ist in Bildungsansätzen der Vergangenheit verwurzelt, sorgt jedoch für Verwirrung bei der Kommunikation mit der Bildungsgemeinschaft. Andererseits ist sich die Entwicklungshilfegemeinschaft nicht der gegenwärtigen Diskussionen und Politikentwicklungen im Bereich der Berufsbildung in den entwickelten Ländern bewusst.

Vor der erneuten Betrachtung von Aspekten zum Thema der Kompetenzentwicklung zur Armutsbekämpfung ist es daher sinnvoll, zunächst die derzeitige Auffassung der Berufsbildung darzustellen. In Abbildung 1 werden die gegenwärtigen Diskussionen in einigen EU-Ländern hinsichtlich Fragen nach dem Was und dem Wie der modernen Berufsbildung dargestellt (Geurts und Meijers, 2006).

Abbildung 1 Berufsschulen: von Bildungsfabriken zu Karrierezentren.



Traditioneller standardisierter Unterricht

Die Dimension „Was“ bezieht sich auf die Inhalte von Berufsbildungsprogrammen. Traditionell handelt es sich dabei um standardisierte Programme, die auf einer Reihe von Einzelthemen aufbauen, die jeweils von Lehrkräften und Ausbildern vermittelt werden. Allen Lernenden wird derselbe Lernstoff in der gleichen Abfolge und nach derselben Methode vermittelt. Alle Lernenden werden gleichzeitig geprüft, so dass davon ausgegangen wird, dass alle Lernenden die gleiche Zeit für die Aneignung des Lernstoffes benötigen. Dieses Szenario kann als Bildungsfabrik („industrial education factory“) bezeichnet werden. Die meisten Berufsschulen sowie ein Großteil der Vorstellung von Berufsbildungspolitik sind nach wie vor in der linken unteren Ecke der vorstehenden Abbildung angesiedelt.

Personalisierter und flexibler Unterricht

Einige aktivere Schulen und fortschrittlichere politische Akteure äußern Bedenken bezüglich des Bedarfs an höherer Flexibilität. Es wurde erkannt, dass die Produkte und Leistungen vielfältiger und stärker empfängerorientiert gestaltet werden müssen. Außerdem sind Bedenken hinsichtlich der Effizienz und der Kosten vorhanden. Dies führt dazu, dass nicht auf eng ausgelegte Lehrpläne, sondern

auf breiter gefächerte Profile mit zunehmender Spezialisierung Wert gelegt wird und außerdem eine Zuwendung von monosektoralen hin zu multisektoralen Profilen erfolgt. Anerkennung und Qualitätssicherung wird eine größere Bedeutung beigemessen, damit die Menschen flexibel zwischen den Stufen und Sektoren wechseln können. Die Einführung von Modularisierungsformen soll themenorientierte und Schulprogramme auf Jahresbasis ersetzen.

Flexibilisierung berücksichtigt auch die Tatsache, dass nicht alle Lernenden die gleiche Lernmethode anwenden. Einige Lernende gehen über die Theorie an die Praxis heran, andere lernen besser auf umgekehrte Weise. Einige lernen schneller als andere, und bisweilen variiert auch der anfängliche Wissensstand oder die bereits vorhandene Erfahrung, so dass diese Lernenden nicht gleichzeitig und in der gleichen Abfolge dasselbe Programm absolvieren müssen. Einige Formen der Modularisierung tragen diesem Aspekt ebenfalls Rechnung. Die Programme werden verstärkt lernendenorientiert gestaltet, und die Schulen bieten den Lernenden individuelle Bildungspläne anstelle von standardisierten Programme; darüber hinaus sind die Schulen zunehmend besser ausgestattet, so dass die Bedürfnisse verschiedener Gruppen von Lernenden – ob jung oder alt, erwerbstätig oder nicht erwerbstätig, unerfahren oder erfahren – Berücksichtigung finden. Derartige Programme, Schulen und Strategien sind in der rechten unteren Ecke von Abbildung 1 angesiedelt.

Sowohl die standardisierten als auch die personalisierten Formen der Berufsbildung beruhen häufig auf einem traditionellen Bildungs- und Ausbildungsansatz, und zwar unabhängig davon, ob es um Wissen, praktischen Fertigkeiten oder Haltungen geht. Sie folgen einem traditionellen Muster, das eine Übertragung des Wissens von den Lehrkräften und Ausbildern auf die Lernenden vorsieht. Die Lehrkräfte werden als Fachleute für ein bestimmtes Thema angesehen, und die Ausbilder sind Experten darin, wie dieses Fachwissen in der Praxis angewendet werden kann. Bei der Aus- und Fortbildung von Lehrkräften und Ausbildern wird diesem Aspekt Rechnung getragen, denn dabei wird Fachwissen ein höherer Stellenwert eingeräumt als didaktischen Fähigkeiten.

Neue Bildungsansätze in standardisierten Programmen

Die Dimension „Wie“ beschäftigt sich vorwiegend mit Didaktik. Dabei wird das Hauptaugenmerk darauf gelegt, dass sich die Berufsbildung vom Ansatz des Lernens durch Unterweisung hin zu einem konstruktivistischen Lernansatz mit mehr Eigeninitiative bewegt. Der Lernzyklus stellt sich umgekehrt dar: Die Theorie muss der Praxis nicht mehr immer zwangsläufig vorausgehen. Die Praxis kann ebenso begleitend zur Theorie vermittelt werden, was in diesem Fall zum richtigen Zeitpunkt und genau dosiert geschehen muss. Dieser Ansatz wird von verschiedenen problem- und praxisorientierten Bildungsformen aufgegriffen. Die starke Abgrenzung von Theorie und Praxis, Lernen und Arbeiten sowie Schule und Berufsleben rückt weiter in den Hintergrund.

In der linken oberen und der rechten unteren Ecke von Abbildung 1 sind Mischformen der Bildung angesiedelt. Neue didaktische Praktiken, wie problemorientierte Bildung, sind links oben zu sehen. In den meisten EU-Ländern – unter der Voraussetzung, dass überhaupt Versuche dieser Art unternommen werden – werden neue Praktiken stets innerhalb traditioneller standardisierter Programme umgesetzt. Die modulare Organisation bestehender Bildungsprogramme ist rechts unten zu sehen. Diese Bildung *à la carte* – die jedoch meist eher in der beruflichen als in der allgemeinen Bildung anzutreffen ist – ist vergleichbar mit der Sonderbildung, in didaktischer Hinsicht jedoch nicht innovativ. Dies wird allerdings häufig als moderne Berufsbildung angepriesen.

Individuelles Lernen durch einen konstruktivistischen Ansatz mit Eigeninitiative

Im Gegensatz zur Schule als Bildungsfabrik wird die Schule in der rechten oberen Ecke von Abbildung 1 als Anbieter optimaler Aufstiegsmöglichkeiten, als Karrierezentrum, dargestellt. Interessen und Fähigkeiten des Lernenden sind Voraussetzungen für den Erwerb anerkannter Qualifikationen. Mithilfe eines flexiblen Programms, dessen Ziel in einem individuellen und eigens angepassten Bildungsplan besteht, entwickeln die Lernenden ihnen eigene und einzigartige Fertigkeiten. Der Aufbau von Wissen und Kompetenzen – im Gegensatz zur Unterweisung – ist die primäre Lehr- und Lernform.

Der Ansatz, der nicht standardisierte, personalisierte Berufsbildung und lernendenorientierte Didaktikansätze kombiniert und bei dem Lehrkräfte und Ausbilder als Vermittler im Lernprozess agieren, befindet sich noch im Anfangsstadium seiner Entwicklung. Entsprechend diesem Ansatz führen einige Länder derzeit Reformen der Berufsbildungssysteme durch, welche auch den Aspekt der Aus- und

Fortbildung von Lehrkräften und Ausbildern berücksichtigen (Grootings und Nielsen (Hrsg.), ETF, 2005; Descy und Tessaring, 2001). Diese Entwicklungen müssen bei der Diskussion der Frage nach dem „Was“ hinsichtlich eines möglichen Beitrags der Entwicklung von Kompetenzen zur Armutsbekämpfung in Partnerländern der ETF berücksichtigt werden. Jedoch auch die Frage nach dem „Wie“ hinsichtlich der Unterstützung von Ländern bei ihrer Reform der Berufsbildungssysteme muss vor dem Hintergrund der neuen Lernansätze betrachtet werden (Grootings, ETF, 2005).

Im nächsten Abschnitt werden drei Erfahrungsquellen behandelt, die bei der Sensibilisierung für das „Was“ und das „Wie“ hinsichtlich der Entwicklung von Kompetenzen zur Armutsbekämpfung hilfreich sein können.

Kompetenzentwicklung zur Armutsbekämpfung in Übergangsländern: drei Erfahrungsquellen, die die Rolle der ETF ergänzen, das Erlernen politischen Handelns zu erleichtern

Die gegenwärtige Debatte über die Kompetenzentwicklung zur Armutsbekämpfung wird überwiegend von der Erfahrung aus armen Entwicklungsländern (Afrika südlich der Sahara, Lateinamerika sowie Süd- und Südostasien) genährt. Eine weitere – noch weitgehend unerschlossene – Erfahrungsquelle sind die EU-eigenen Strategien und Instrumente zur Erreichung sozialen Zusammenhalts und die Art und Weise, wie die Berufsbildung zur Herstellung eines Gleichgewichts zwischen wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung eingesetzt wird. Beide Arten von Erfahrungswerten lassen sich nicht einfach auf den jeweiligen Kontext der Übergangsländer übertragen.

Jedoch können aus diesen Erfahrungen möglicherweise insbesondere dann Lehren gezogen werden, wenn diese mit der dritten Erfahrungsquelle, den Reformen der Berufsbildungssysteme in den Partnerländern der ETF in den vergangenen 15 Jahren, verknüpft werden. Zusammen betrachtet zeigen diese Erfahrungsquellen Folgendes:

- Kompetenzen sind wichtig, jedoch besteht weiterer Bedarf hinsichtlich sich ergänzender Ressourcen (einschließlich finanzieller Ressourcen) und eines ausgedehnten positiven Umfelds.
- Nationale Strategien für die Kompetenzentwicklung dürfen sich nicht nur auf die Armutsbekämpfung beschränken, sondern müssen breiter ausgelegt sein und dabei auch die Belange der Armen berücksichtigen.
- Lokale Projekte – auch wenn sie eine wertvolle Quelle innovativer Erfahrungen sein können – unterliegen starken Beschränkungen und sind nur begrenzt zukunftsfähig.
- Diese Erfahrungswerte müssen auf lokaler Ebene mit wichtigen öffentlichen und privaten Einrichtungen und auf nationaler Ebene mit übergeordneten Strategien im Bildungs- und Ausbildungssektor integriert werden.
- Auch wenn Reformen der Berufsbildungssysteme ein Bestandteil sektorweiter Ansätze sind, zeigen sie nur dann Wirkung, wenn sie mit Strategien verknüpft sind, die darauf abzielen, das jeweilige positive Umfeld auszudehnen.
- Insgesamt ist ein grundlegender Wandel nur dann möglich, wenn Regierungen mit der Unterstützung von Gebern umfassende Investitionen tätigen, so dass ein positives Umfeld sowohl für den öffentlichen als auch für den privaten Sektor geschaffen werden kann, und sie auch in die Verbesserung der Qualität der Berufsbildung investieren.

Im Einzelnen dürfen übergeordnete Strategien nicht nur den Aspekt der Kompetenzentwicklung in Betracht ziehen, sondern müssen auch die Zuordnung und den Einsatz von Kompetenzen berücksichtigen. Die Entwicklung, Zuordnung und der Einsatz von Kompetenzen infolge von Bildung und Ausbildung erfordern Infrastrukturen mit entsprechenden Einrichtungen. Diese sind insbesondere in den Bereichen Bildung und Ausbildung, Arbeitsmarkt, Arbeit und Beschäftigung von Bedeutung. Auch in armen und verarmten Ländern müssen Strategien für die Entwicklung von Kompetenzen daher in einen größeren politischen Kontext gerückt werden, in dem beispielsweise folgende Fragen geklärt werden:

Welche Arbeitsplätze sind verfügbar bzw. werden verfügbar sein? Wie können die Menschen die benötigten Kompetenzen entwickeln oder erwerben? Welche Kompetenzen sind für welche Tätigkeiten erforderlich?

Literatur

Bernell, P., Learning to change: skills development among the economically vulnerable and socially excluded in developing countries, Employment and training papers, Internationales Arbeitsamt, Genf, 1999.

Biemans, H., Nieuwenhuis, L., Poell, R., Mulder, M. und Wesselink, R., Competence-based VET in the Netherlands: background and pitfalls, *Journal of Vocational Education and Training*, 56 (4), pp. 523-538, 2004.

Brouwer, S., Editorial: Africa challenge, eCourier, Online-Newsletter der Entwicklungszusammenarbeit AKP-EU, No 8, Februar 2006, verfügbar unter www.europa.eu.int/com/development.

Descy, P. und Tessaring, M., Kompetent für die Zukunft – Ausbildung und Lernen in Europa. *Zweiter Bericht zur Berufsbildungsforschung in Europa: Zusammenfassung*, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg, 2001.

Ellerman, D., *Helping people help themselves, From the World Bank to an alternative philosophy of development assistance*, The University of Michigan Press, 2005.

Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (2005). EBRD and the Early Transition Countries. EBRD Information. Verfügbar unter <http://www.ebrd.com/pubs/factsh/themes/etc.pdf>.

Europäische Kommission, Bekämpfung der Armut und der sozialen Ausgrenzung = Festlegung von geeigneten Zielen. Brüssel, 30. November 2000, verfügbar unter http://europa.eu.int/comm/employment_social/soc-prot/soc-incl/approb_en.pdf.

Europäische Kommission, Allgemeine und berufliche Bildung zur Armutsbekämpfung, Mitteilung der Kommission vom 6. März 2002 an den Rat und das Europäische Parlament über die Rolle der Allgemeinen und beruflichen Bildung im Rahmen der Armutsminderung in den Entwicklungsländern, KOM(2002) 116 endg.

Europäische Kommission, Vorschlag für eine gemeinsame Erklärung des Rates, des Europäischen Parlaments und der Kommission, Die Entwicklungspolitik der Europäischen Union, „Der Europäische Konsens“, SEK(2005) 929, KOM(2005) 311 endg., Brüssel, 13. Juli 2005.

Europäische Kommission, In den Menschen investieren, Mitteilung über das thematische Programm für menschliche und soziale Entwicklung und die Finanzielle Vorausschau für 2007-2013, Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament, KOM(2006) 18 endg., Brüssel, 25. Januar 2006.

Faudel, H. und Grootings, P., ETF, Vocational education and training reform in the republic of Tajikistan, Europäische Stiftung für Berufsbildung, Turin, (im Erscheinen).

Fluitman, F., Poverty reduction, decent work, and the skills it takes, Occasional Papers, International Training Centre of the International Labour Organisation, Turin, 2005.

Geurts, J. und Meijers, F., Vocational education in the Netherlands: in search of a new identity, unveröffentlichtes Dokument, Haagse Hogeschool, Den Haag, 2006.

Grootings, P. (Hrsg.), ETF, Learning Matters, *ETF Yearbook 2004*, Europäische Stiftung für Berufsbildung, Turin, 2004.

Grootings, P. und Nielsen, S. (Hrsg.), ETF, Teachers and trainers: professionals and stakeholders in the reform of vocational education and training, *ETF Yearbook 2005*, Europäische Stiftung für Berufsbildung, Turin, 2005.

Grootings, P., ETF, Facilitating policy learning: active learning and the reform of education systems in transition countries, unveröffentlicht, Europäische Stiftung für Berufsbildung, Turin, 2005.

Hager, P., The Competence affair or why vocational education and training urgently needs a new understanding of learning, *Journal of Vocational Education and Training*, 56 (3), 409-434, 2004.

King, K. und Palmer, R., Skills Development and Poverty Reduction: the State of the Art, Bericht für die Europäische Stiftung für Berufsbildung, Turin, 2005.

Mayoux, L., Learning and Decent Work for All: New Directions in Training and Education for Pro-Poor Growth, Draft Discussion paper, 2006, verfügbar unter http://www.lindaswebs.org.uk/Page2_Livelihoods/BDS/BDS_Docs/Mayoux_trainingoverview_2006.pdf.

McGrawth, S., Skills for Development: a new approach to international cooperation in skills development? *Journal of Vocational Education and Training*, Volume 54, Number 3, 413, 2002

Nelson, J. M., Tilly, C. und Walker, L. (Hrsg.), *Transforming Post-Communist Political Economies*, Task Force on Economies in Transition, Commission on Behavioural and Social Sciences and Education, National Research Council, National Academy Press, Washington D.C., 1997.

Oates, T., The role of outcomes-based national qualifications in the development of an effective Vocational Education and Training System: the case of England and Wales. *Policy Futures in Education*, Volume 1, pp. 53-71, 2004.

Reddy, S. G. und Pogge, T. W., How *not* to count the poor, Version 6.1 3, Oktober 2005, verfügbar unter <http://www.columbia.edu/~sr793/count.pdf>

Simons, R., van der Linden, J. und Duffy, T. (Hrsg.), *New Learning*, Kluwer Academic Publishers. Dordrecht/Boston/London, 2000.

Stiglitz, J., „Wither reform? – Ten Years of the Transition“, Dokument vorgelegt bei der Jährlichen Weltbankkonferenz über Entwicklungsökonomie, Washington D.C., April 1999, in Chang, Ha-Joon (Hrsg.) *Joseph Stiglitz and the World Bank. The Rebel Within. Selected speeches*, London, Anthem Press, 2001a.

Stiglitz, J., „More instruments and Broader Goals: Moving Toward the Post-Washington Consensus, The 1998 WIDER Annual Lecture, Helsinki, Finland“ in Chang, Ha-Joon (Hrsg.) *Joseph Stiglitz and the World Bank. The Rebel Within. Selected speeches*, London, Anthem Press, 2001b.

Tavistock Institute, Engender & ECWS, Evaluation of the Programme of Community Action to encourage co-operation between Member States to combat social exclusion, vorläufiger Synthesebericht für die Europäische Kommission, 2005, verfügbar unter http://europa.eu.int/comm/employment_social/social_inclusion/docs/interim_report_en.pdf.

UNDP, Poverty, 2006. Verfügbar unter <http://www.undp.org/poverty/>

UNESCO, Bildung für alle, 2006. Verfügbar unter <http://www.unesco.org/education/efa/index.shtml>

UNICEF, Life skills, 2006. Verfügbar unter <http://www.unicef.org/lifeskills/>

Vereinte Nationen, Millennium Declaration, 2000. Verfügbar unter <http://www.un.org/millennium/>

Working Group for International Cooperation in Skills Development (2004). *Reforming Training for Countries and Agencies. Debates in Skills Development*. Turin, Italy. Working Paper 9. Verfügbar unter <http://www.norrag.org/wg/documents/Paper9.pdf>.

Working Group for International Cooperation in Skills Development, Donor Policies on Technical and Vocational Education and Training: Presentation of the Working Group and Comparative analysis and main issues of the sector policies Working Paper 1, 2004. Verfügbar unter <http://www.norrag.org/wg/documents/Paper1.pdf>

Weltbank, Poverty Reduction Strategy Papers, 2006. Verfügbar unter <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPOVERTY/EXTPRS/0,,menuPK:384207~pagePK:149018~piPK:149093~theSitePK:384201,00.html>

Weltbank, *Attacking Poverty: World Development Report 2000/01*, Chapter 1, World Bank, Washington, 2000, verfügbar unter <http://www.worldbank.org/poverty/wdrpoverty/report/ch1.pdf>

Weltbank, *World Development Report, 1990*, The World Bank, Washington, 1990.



ERLERNEN VON KOMPTENZEN FÜR EINE ENTWICKLUNG IM INTERESSE DER ARMEN: EINIGE AKTUELLE BEREICHE INTERNATIONALER INNOVATION

Linda Mayoux, April 2006

|

|

Im Kontext sich wandelnder Produktionssysteme wird es immer deutlicher, welche zentrale Rolle die allgemeine und berufliche Bildung sowohl bei wirtschaftlichen als auch bei sozialen Zielen spielt. Keine Gesellschaft kann in einem globalisierten Umfeld bestehen, wenn die Menschen keine entsprechenden Kenntnisse und Qualifikationen besitzen. Diese sind ausschlaggebend, nicht nur für den Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit und der Sicherstellung flexibler und produktiver Unternehmen, sondern auch für eine persönliche und soziale Entwicklung. Vor allem fördert ein gut funktionierendes Bildungs- und Berufsbildungssystem sowohl die wirtschaftliche wie auch die gesellschaftliche Eingliederung, indem es vielen Bevölkerungsgruppen, die andernfalls vom Arbeitsmarkt ausgegrenzt blieben, Chancen eröffnet. Dies ist besonders wichtig zur Förderung der Gleichstellung der Geschlechter und zur Überwindung vieler Formen der Diskriminierung (Internationale Arbeitsorganisation 1999).

Zusammenfassung

Die allgemeine und berufliche Bildung ist ausdrücklich Teil des Programms für Wirtschaftswachstum im Interesse der Armen (*Pro-Poor Growth*) in vielen multilateralen Entwicklungsorganisationen wie der Internationalen Arbeitsorganisation (*International Labour Organization*, ILO), dem Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (*United Nations Development Programme*, UNDP) und der Weltbank sowie in bilateralen Organisationen wie dem Ministerium für internationale Entwicklung (*Department for International Development*, DFID), der Schweizer Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) und der Internationalen Kanadischen Entwicklungsorganisation (*Canadian International Development Agency*, CIDA). Dennoch wurde in den 1990er Jahren, entgegen einer offiziellen Verpflichtung zu Humanressourcenentwicklung und Armutsbekämpfung in vielen Entwicklungsagenturen, die finanzielle Förderung für Berufsbildung und die Entwicklung von Kompetenzen verringert. Dies war zum Teil darauf zurückzuführen, dass Studien der Weltbank und anderer Organisationen zu dem Schluss kamen, dass die umfassenden Berufsbildungsprogramme der 1960er, 70er und 80er Jahre generell nicht zur Schaffung von Arbeitsplätzen und zu Wirtschaftswachstum beigetragen hatten. Jedoch zeigt der derzeitige marktgesteuerte Ansatz für Dienstleistungen zur Unternehmensentwicklung Schwächen hinsichtlich einer auf die Armen ausgerichteten Entwicklung.

Das vorliegende Papier enthält Argumente dafür, dass Bedarf für einen wesentlich breiteren Ansatz besteht, der auf die mehrdimensionalen Aspekte der Armut eingeht. Belege für die Wirksamkeit und die potenziellen Bereiche von Innovation in Bezug auf die im Wandel befindlichen Volkswirtschaften finden sich in zahlreichen Projekten in Asien, Afrika und Lateinamerika.

Staat kontra Märkte? Schwächen der derzeitig vorherrschenden Denkweise

Die allgemeine und berufliche Bildung ist ausdrücklich Teil des Programms für Wirtschaftswachstum im Interesse der Armen (*Pro-Poor Growth*) in vielen multilateralen Entwicklungsorganisationen wie der Internationalen Arbeitsorganisation (*International Labour Organization*, ILO), dem Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (*United Nations Development Programme*, UNDP) und der Weltbank sowie in bilateralen Organisationen wie dem Ministerium für internationale Entwicklung (*Department for International Development*, DFID), der Schweizer Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) und der Internationalen Kanadischen Entwicklungsorganisation (*Canadian International Development Agency*, CIDA). Entwicklung von Kompetenzen und Berufsbildung für den formellen und den informellen Sektor sind grundlegende Komponenten der ILO-Strategie für menschenwürdige Arbeit. Hierbei wird ein spezielles Augenmerk auf die Bedürfnisse der ausgeschlossenen und benachteiligten Menschen gelegt, darunter Frauen, extrem Arme, Behinderte und ethnische Minderheiten. Darüber hinaus ist die allgemeine und berufliche Bildung nicht nur ein Instrument zur Förderung des Wirtschaftswachstums, sondern auch ein grundlegendes Menschenrecht, das in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 sowie in vielen internationalen und regionalen Abkommen und nationalen Verfassungen ausdrücklich festgelegt ist.

Dieses Papier stellt eine Auswahl und Zusammenfassung des Materials aus dem Diskussionspapierentwurf „Learning and Decent Work for All: New Directions in Training and Education for Pro-poor Growth“ (Lernen und menschenwürdige Arbeit für alle: Neue Richtungen bei der allgemeinen und beruflichen Bildung für Wirtschaftswachstum im Interesse der Armen), Mayoux 2006, erstellt für ILO InFocus-Programm. Die vollständige Fassung dieses Papiers und die Fallstudien, auf denen die Diskussion basiert, können auf der Website der Autorin abgerufen werden: http://www.lindaswebs.org.uk/Page2_Livelihoods/BDS/BDSIntro.htm

Dennoch wurde in den 1990er Jahren, entgegen einer offiziellen Verpflichtung zu Humanressourcenentwicklung und Armutsbekämpfung in vielen Entwicklungsagenturen, die finanzielle Förderung für Berufsbildung und die Entwicklung von Kompetenzen verringert. Dies war zum Teil darauf zurückzuführen, dass Studien der Weltbank und anderer Organisationen zu dem Schluss kamen, dass die umfassenden Berufsbildungsprogramme der 1960er, 70er und 80er Jahre generell nicht zur Schaffung von Arbeitsplätzen und zu Wirtschaftswachstum beigetragen hatten. In einigen Ländern, wie Singapur, Republik Korea, Malaysia, Mauritius und Irland, brachten sorgfältige, gezielte Investitionen in Humanressourcen in Kombination mit Investitionen in physisches Kapital und in Industriezweige sowie in die industrielle Expansion relativ gute Ergebnisse beim nachhaltigen Wachstum. In Ländern, in denen die Wirtschaft kein Wachstum erzielte, um Stellen für ausgebildete Arbeitskräfte zu schaffen, war die Berufsbildung weniger erfolgreich bei der Förderung von Wachstum oder bei der Erzielung höherer Einkommen für die ausgebildeten Arbeitskräfte. Dagegen zeigten kleinere Berufsbildungsprogramme, die sich an Gruppen mit geringeren Problemen auf dem Arbeitsmarkt richteten, positive Ergebnisse. Breit angelegte und nicht zielgerichtete Maßnahmen waren allgemein ineffektiv. Viele Berufsbildungsprogramme bezogen sich auf Kompetenzen, für die wenig Bedarf besteht, die erworbenen Kompetenzen sind zu gering, Einrichtungen und Infrastruktur sind unzureichend, und es gibt kaum Folgemaßnahmen für die Ausbildungsteilnehmer. Gravierende Schwächen zeigten sich insbesondere bei der Ausbildung für Frauen. Frauen waren in offiziellen Unternehmensausbildungsprogrammen und in Programmen zur Entwicklung von „Standard“-Kompetenzen in den 1970er und 80er Jahren deutlich unterrepräsentiert. Die wenigen Berufsbildungsprogramme, zu denen Frauen Zugang hatten, trainierten eine kleine Zahl „weiblicher Fähigkeiten“ mit begrenztem Marktpotenzial.

Die Politiken zur Förderung marktgesteuerter Dienstleistungen zur Unternehmensentwicklung stellen zweifellos einen Fortschritt dar beim Versuch, einige der Schwächen der früheren groß angelegten und von öffentlicher Hand finanzierten Programme auszuräumen. Dies zeigt sich insbesondere in Folgendem:

- Schwerpunkt auf bedarfsgesteuerten Dienstleistungen, die auf die Marktrealität reagieren, anstelle von nachfragegesteuerter Berufsbildung nach dem Top-Down-Prinzip;
- Schwerpunkt auf partizipativen Methoden, die auf den bestehenden Erfahrungen und Kompetenzen der Menschen aufbauen;
- Berufsbildung als Teil einer Palette von Dienstleistungen, einschließlich Marktverbindungen und Bereitstellung von Informationen, Infrastrukturunterstützung, Technologie- und Produktentwicklung, finanzielle Unterstützung und politische Interessenvertretung;
- Schwerpunkt auf einer langfristigen nachhaltigen und institutionellen Zusammenarbeit. Letztere wird als wesentlich angesehen, um Programmschwerpunkte mit dem Bedarf für integrierte Dienstleistungen zu kombinieren.

Jedoch wiesen auch diese Ansätze eine Reihe von Schwächen auf, durch die die Ärmsten sowohl bei der eigenen Ausbildung als auch allgemein im Wachstumsprozess potenziell an den Rand gestellt und benachteiligt werden:

- Was mit „Bedarf“ gemeint ist, wird nicht näher bestimmt. Obwohl Bedarf besteht, auf die Bedürfnisse der Unternehmer einzugehen, sind diese nicht immer in der Lage, längerfristige Änderungen oder den zugrunde liegenden Berufsbildungsbedarf zu erkennen und zu berücksichtigen. Es besteht Bedarf an einer ausgewogenen Reaktion auf die sofortige Nachfrage nach praktischen Kompetenzen, wobei das Gewicht eher auf die zugrunde liegenden Grundkompetenzen gelegt werden muss. Hierbei ist ebenfalls die Berufsbildung einzubeziehen, wobei breitere soziale Belange zu berücksichtigen sind, wie menschenwürdige Arbeit, geschlechtsspezifische Aspekte, Sensibilisierung für Behinderte und so weiter, die für eine Entwicklung im Interesse der Armen notwendig sind, jedoch als Nebenwirkung nicht unbedingt eine sofortige Erhöhung des Einkommens für Unternehmer zeigen.
- Das Hauptaugenmerk liegt explizit auf Unternehmern, die bereits kleinere Unternehmen betreiben, und schließt „Einkommensentstehung“ oder „existenzorientierte“ Aktivitäten sowie Unterstützung für Arbeitnehmer oder Lohnarbeiter ausdrücklich aus. Viele Menschen, vor allem Frauen, neigen dazu, eine Vielfalt marktbezogener und nicht marktbezogener Aktivitäten, Lohnarbeit oder Arbeit auf eigene Rechnung auszuprobieren, um auf den Druck der Armut zu reagieren. Geeignete Berufsbildungs- und andere Unterstützungsmaßnahmen müssen an der Ausgangssituation dieser Menschen ansetzen und

ihnen dabei helfen, eine realisierbare Lebensvision und eine Strategie zur Verbesserung ihrer Lebenssituation zu entwickeln, was eine Diversifizierung der Tätigkeiten und ihrer Existenz insgesamt beinhalten kann.

- Die Konzentration auf Kostendeckung und kurzfristige finanzielle Nachhaltigkeit bedeutet, dass die Dienstleistungen im Allgemeinen von den Ärmsten nicht zu bezahlen sind. Es erfolgten keine Bewertungen hinsichtlich der Annahme, dass die durch die Entwicklung kleiner und mittelständischer Unternehmen erzielten Vorteile zu den Arbeitern und Angestellten „durchsickerten“. Annahmen dieser Art müssen angesichts der sehr geringen Aufmerksamkeit, die in kleinen Unternehmen auf die Ausbildung von Kompetenzen der Mitarbeiter gerichtet wird, der häufigen Aufnahme von Krediten für arbeitseinsparende Technologien und der mangelnden Berücksichtigung der Arbeiterfürsorge in Unternehmensausbildungsprogrammen eingehend untersucht werden.
- Beim Vertrauen auf Marktlösungen wird davon ausgegangen, dass es genügend Anbieter für die Entstehung eines wettbewerbsfähigen Marktes gibt, was zu Qualitätssteigerungen und zu Kostensenkungen für die Kunden führt. Des Weiteren wird davon ausgegangen, dass die Kunden ausreichend über die verschiedenen Optionen informiert sind und uneingeschränkt Zugang zu Dienstleistungen zur Unternehmensentwicklung haben. Allgemein ist das derzeitige Angebot von Dienstleistungen zur Unternehmensentwicklung in beiderlei Hinsicht in hohem Maße unzureichend. In den meisten ländlichen Gebieten, insbesondere dort, wo die anerkannten Berufsbildungszentren in begrenzter Zahl vorhanden sind und weit verstreut liegen, ist die Auswahl äußerst begrenzt. Somit herrscht ein Wettbewerbsdruck für die Anbieter, Qualität und Kosteneffizienz zu gewährleisten.
- Es wurde wenig getan, um in Programme zur Entwicklung von Kompetenzen zu investieren und somit die Existenz der Ärmsten zu verbessern. Obgleich, wie oben erwähnt, die Ausbildung von Kompetenzen für die Diversifizierung der Existenzgrundlage der Ärmsten äußerst wirksam zur Armutsbekämpfung beitragen kann, vor allem für Frauen, wird dieser Aspekt bei der Geber- und der Regierungspolitik weiterhin nur am Rande berücksichtigt.

Es geht daher nicht um die Frage „Subventionen kontra Märkte“, sondern darum, wie sich einige der Elemente des marktorientierten Ansatzes im Kontext eines angemessen finanzierten Systems einbeziehen lassen, das auf die Bedürfnisse der Armen mit verschiedenen Existenzmustern angesichts einer sich kontinuierlich wandelnden Wirtschaft eingeht.

Erlernen von Wissen und Kompetenzen für eine Entwicklung im Interesse der Armen: ein mehrdimensionaler Rahmen

Inzwischen wird allgemein erkannt, dass Armut ein mehrdimensionales Phänomen ist. Selbst Entwicklungsorganisationen wie die Weltbank, die sich früher nur auf Einkommensarmut konzentrierten, legten ab Ende der 1990er Jahre einen breiteren mehrdimensionalen Rahmen bei der Analyse von Armut sowie bei der Erwägung politischer Gegenstrategien zugrunde. Hierbei wurden nicht nur konkrete Dimensionen wie Einkommen, Gesundheit und Bildung, sondern auch weniger konkrete, aber nicht weniger wichtige, zugrunde liegende Dimensionen wie Verwundbarkeit und Sprachlosigkeit eingeschlossen. Darüber hinaus sind diese verschiedenen Dimensionen miteinander verknüpft – sie halten die Menschen in einem Teufelskreis des sozialen Abstiegs gefangen, oder sie ermöglichen, bei entsprechender Unterstützung, eine echte Aufwärtsspirale bei der Armutsbekämpfung. 2000 wurde im Entwicklungsrahmen der Weltbank nicht die Bedeutung des Wachstums an sich betont, sondern die Bedeutung des arbeitsintensiven Wachstums sowie die Wiederaufnahme eines breiten Angebots von öffentlichen Dienstleistungen zur Förderung von Chancen und Sicherheit. Dies umfasste ebenfalls einen neuen Schwerpunkt auf eigenverantwortlichem Handeln und Gleichstellung der Geschlechter.

Es gibt viele Arten der Berufsbildung, die die Ärmsten benötigen und die einen wichtigen Beitrag zum Wirtschaftswachstum im Interesse der Armen leisten könnten. Auch wenn der „Nachweis der Auswirkungen“ lückenhaft ist, liefert er doch ausreichend Belege zur Bestimmung einiger allgemeiner Elemente, wie in Kasten 1 angegeben.

In erster Linie muss Berufsbildung aus einem klaren Verständnis und einer klaren Befürwortung der Prinzipien von Freiheit, Gleichheit, Sicherheit und Menschenwürde hervorgehen, wie zum Beispiel in der ILO-Agenda für menschenwürdige Arbeit festgelegt. Diese Prinzipien müssen dem Inhalt und der Methode jeder öffentlich finanzierten Berufsbildung auf allen Ebenen ausdrücklich und eindeutig zugrunde liegen. Dies umfasst nicht nur eine auf die Armutsbekämpfung abzielende Ausbildung, sondern auch die Ausbildung für mittlere und große Unternehmen sowie für die Ausbilder selbst.

Zweitens müssen die Ausbildungsinhalte geeignet sein, um von Armut betroffene Frauen und Männer entsprechend auszustatten, damit sie aufkommende Chancen nutzen können und in einem sich rasch wandelnden wirtschaftlichen und sozialen Umfeld weniger verwundbar sind. Die Ausbildung von technischen oder unternehmerischen Kompetenzen muss sicherstellen, dass die Kompetenzen auf dem Markt benötigt werden und an den sich im Laufe der Zeit wandelnden Markt angepasst werden können. Diese Anforderungen können durch die Ausbilder in einem Ausbildungsprogramm nicht unbedingt vorhergesagt werden, auch nicht mittelfristig. Demzufolge müssen Berufsbildungsstrategien für von Armut betroffene Frauen und Männer analytische Fähigkeiten beinhalten, damit diese Menschen in der Lage sind, aus einer Reihe verschiedener Quellen kontinuierlich Informationen zu schöpfen und für sich auszuwerten. Wo dies notwendig ist, müssen auch grundlegende Lese-, Schreib- und Rechenfähigkeiten gelehrt werden. Überdies sind Fähigkeiten eigenverantwortlichen Handelns notwendig, damit Menschen auf dem Markt, einschließlich Arbeitsmärkten und Subunternehmerketten, Verhandlungen führen und flexibel auf veränderte Marktanforderungen und -chancen reagieren können. Berufsbildung muss Verhandlungs- und Organisationsfähigkeiten umfassen, um den zugrunde liegenden Formen von Ungleichheit und Diskriminierung aufgrund von Geschlecht, ethnischer Herkunft, Alter und Behinderung entgegenzutreten. Gleichzeitig werden „weniger konkrete“ Fähigkeiten, und selbst Lesen, Schreiben und Rechnen, von den Teilnehmern unter Umständen nur dann als relevant angesehen und verfolgt, wenn sie in einer Weise gelehrt werden, die den direkten Zusammenhang mit höherem Einkommen und einer besseren Existenz erkennen lässt. Berufsbildung ist dann am effektivsten, wenn sie alle diese Elemente in irgendeiner Weise kombiniert.

Es gibt sichtbare Beiträge zur Reduzierung der Haushaltsarmut durch die Aufnahme von Geschlechtertraining in Ausbildungskurse für Frauen und Männer. Auch wenn von kurzen Kursen, die nur von Frauen besucht werden, keine dramatischen Veränderungen in den innerfamiliären Beziehungen erwartet werden können, wurden dadurch dennoch zweifellos einige Änderungen bewirkt. Diese können anschließend längerfristig durch weitere Maßnahmen wie Mikrofinanzierungsgruppen intensiviert werden. Die deutlichsten Veränderungen wurden in Fällen erzielt, in denen starke Frauenorganisationen mit Geschlechtertraining für Männer und Frauen kombiniert wurden. Der Schwerpunkt lag hier nicht nur auf der Förderung von eigenverantwortlichem Handeln für Frauen, sondern darauf, wie wichtig es ist, dass Männer ihre Verantwortlichkeiten im Haushalt anerkennen, um ihre Familien aus der Armut herauszuführen. Solche Veränderungen können jedoch nicht erwartet werden, wenn Männer lediglich zur kurzen Teilnahme an einigen Treffen der Frauen eingeladen werden. Hierzu bedarf es der Entwicklung nachhaltiger Organisationen mit starker Konzentration auf die Geschlechterfrage.

Drittens ist nach Erzielung dieser Basiskompetenzen die Ausbildung weitergehender Kompetenzen in technischer und/oder unternehmerischer Hinsicht notwendig, wenn die Einkommen deutlich gesteigert werden sollen. Erfahrungen belegen, dass sich dies am besten im Rahmen eines langfristigen Prozesses zur Erlangung höherer Qualifikationen durch eine Reihe von Programmen, darunter Mentoring, Aufbau von Netzwerken und gegenseitiges Lernen, erzielen lässt. Eine wichtige Innovation, die gegebenenfalls ausführlicher unter die Lupe zu nehmen ist, könnten Schulungen sein, in denen vermittelt wird, wie man an Informationen über private Lehrlingsausbildungsprogramme und privates Subunternehmertum gelangt, wie man Vereinbarungen aushandelt, von denen alle profitieren, und wie man die beste Ausbildung und Erfahrung am Arbeitsplatz erlangt. Diese Maßnahmen müssten mit einem über die öffentlichen Medien geführten Programm zur Sensibilisierung von Arbeitgebern und Käufern weiter oben in der Wertschöpfungskette kombiniert werden, um Einstellungen und Schranken auf dieser Ebene zu ändern.

Elemente einer Lernstrategie für menschenwürdige Arbeit für alle

Zugrunde liegende Prinzipien für menschenwürdige Arbeit in allen Berufsbildungsmaßnahmen

- Arbeiten unter Bedingungen von Freiheit, Gleichheit, Sicherheit und Menschenwürde;
- Versammlungsfreiheit und wirksame Anerkennung des Rechts auf Tarifverhandlungen;
- Abschaffung aller Formen von Zwangs- oder Pflichtarbeit, einschließlich Kinderarbeit;
- Abschaffung der geschlechtsspezifischen und jeder anderen Form von Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf.

Inhalt: Ausbildung zum Thema menschenwürdige Arbeit

- Kombinierte Ausbildung zum Thema Existenzgrundlage, einschließlich Vermittlung analytischer Fähigkeiten und Fähigkeiten zu eigenverantwortlichem Handeln sowie, sofern erforderlich, Vermittlung grundlegender Lese-, Schreib- und Rechenkenntnisse;
- Ausbildung von Lern- und Informationsfähigkeiten: Informationsquellen zu Märkten, Wertschöpfungsketten sowie anderen organisatorischen Unterstützungsdiensten und wie diese zugänglich sind;
- Ausbildung zum Thema Rechte in Bezug auf das Angebot von Leistungen im privaten und öffentlichen Sektor sowie Vermittlung von Kenntnissen zur Aushandlung von Lösungen, von denen alle profitieren: z. B. was Auszubildende von privater Ausbildung oder Heimarbeiter von Subunternehmerverträgen erwarten können, wie über verschiedene informelle und formelle Kreditquellen verhandelt wird, Aushandlung von Marktstandorten, Erlangung von Prozesskostenhilfe und Forderung von Verantwortlichkeit von den örtlichen Behörden;
- Integration des Themas geschlechtsspezifische und andere Formen der Diskriminierung in Ausbildungskurse für Frauen und Männer;
- alle Ausbildungsmaßnahmen, um die Menschen besser in die Lage zu versetzen, Chancen und Herausforderungen selbst zu analysieren und in der Folge konkrete und realisierbare Vorschläge für Wege nach vorne selbst zu machen, einschließlich nachhaltiger Netzwerke zwischen Beteiligten zur Verfolgung von Kontakten und Zusammenarbeit.

Partizipative Methoden: menschenwürdige Arbeit für alle

- Einsatz von Diagrammen, Symbolen und Rollenspielen, um die Ausbildung sowohl für Analphabeten als auch für Alphabeten interessant und zugänglich zu machen, und Bedingungen zu schaffen, damit Analphabeten gleichberechtigt an Diskussionen teilnehmen können;
- Entwicklung der Fähigkeit, Informationen herauszufinden und eigene Erfahrungen an andere weiterzugeben;
- Entwicklung von Fähigkeiten zur Vertrauensbildung, von Kommunikations- und Verhandlungsfähigkeiten, Fähigkeiten zur Bildung von Netzwerken und zur Interessenvertretung sowie von organisatorischen Fähigkeiten.

Vielfältige fortlaufende Angebote und Unterstützung

- Ausbildungsangebote, die auf die verfügbare Zeit und die verfügbaren Ressourcen der Zielgruppen abgestimmt sind;

- mehr Angebote zu Mentoring und Möglichkeiten, um voneinander zu lernen;
- Wenn eine konventionellere formelle technische Ausbildung erforderlich ist, sollte diese durch Menschen erfolgen, die eine Vorstellung von der Situation der Armen und den Marktanforderungen haben, z. B. vorzugsweise Unternehmer, die selbst einen Aufstieg vollzogen haben;
- Integration des kontinuierlichen Lernens in andere auf die Existenz bezogene Maßnahmen, wie Mikrofinanzierung, Programmplanung und Bewertung von Auswirkungen;
- vollständige Integration von Themen wie Antidiskriminierung und Prinzipien menschwürdiger Arbeit in alle öffentlich finanzierten Ausbildungsprogramme für große und mitteständische sowie für kleine und Kleinstunternehmen.

Neben dieser Konzentration auf Kompetenzen besteht ebenfalls die Notwendigkeit, über Rechte, betreffende Organisationen und organisatorische Fähigkeiten für Lobbying und Interessenvertretung zu informieren. Kernthemen für Frauen sind hier Eigentumsrechte und Bekämpfung von Gewalt. In allgemeinerer Hinsicht haben Frauen sowie Männer Bedarf an Informationen darüber, wie der Platz und die Rechte auf dem Markt erworben werden können, über die Verpflichtungen der örtlichen Behörden und darüber, wie man sich organisieren kann, um Druck auf die örtlichen Behörden auszuüben, ihren Verpflichtungen nachzukommen.

Am Ende der Ausbildung sollten ebenfalls konkrete Pläne für Wege nach vorne stehen, die von den Teilnehmern selbst entwickelt werden, mit Zielen, die sich die Teilnehmer selbst stecken, und es sollten Methoden zur Bewertung des Fortschritts bei diesen Plänen und Zielen angeboten werden. In Unternehmensschulungen ist es üblich, auf Aufzeichnungen zu bestehen, was für die Ärmsten weder notwendig noch möglich ist. Dies zeigt sich in einer geringen Akzeptanz und häufig in vernachlässigbaren Auswirkungen auf die Einkommenssituation. Notwendig ist dagegen eine partizipative Diskussion darüber, welche Arten von Informationen die Menschen wie häufig und in welcher Form benötigen, um höhere Einkommen zu erzielen. Dabei ist zu berücksichtigen, welche Arten von Informationen die Menschen bereits in ihren Köpfen haben. Solche Aktionspläne sollten ebenfalls eine Diskussion der möglichen Rollen enthalten, die fortlaufende Netzwerke zwischen den Teilnehmern und/oder mit anderen Netzwerken und Institutionen übernehmen können, und wie solche Netzwerke aufgebaut und unterhalten werden können. Wenn Bedarf für gemeinsame Aktionen oder Lobbying erkannt wird, muss die Ausbildungsmaßnahme selbst die Menschen bei der Entwicklung von konkreten Plänen, Rollen und Verantwortlichkeiten unterstützen.

Aktuelle Innovationen bei der Entwicklung von Kompetenzen für eine bessere Existenz und eigenverantwortliches Handeln

Parallel zu den „Standard“-Debatten über die beste Mischung von subventionierten Ansätzen und Marktansätzen, und vorwiegend in deren Schatten, gab es zahlreiche kleine Innovationen auf Projektebene bei Ausbildungsmethoden und -inhalten, die auf die Armutsbekämpfung abzielen, vor allem im Rahmen von Projekten, die sich an Frauen richteten. Diejenigen, die für die Übergangsländer potenziell von Bedeutung sein könnten, hatten folgende Inhalte:

- Integration von Lebenskompetenzen, Sensibilisierung für geschlechtsspezifische Aspekte und Fähigkeiten für eigenverantwortliches Handeln in die Ausbildung in Unternehmertum;
- partizipative Methoden, die sich auf das Lernen auf der Stufe der Teilnehmer und nicht auf eine von oben nach unten bezogene „Experten“-Ausbildung konzentrieren und für Analphabeten zugänglich sind;

- Ausbildung als Teil einer Reihe von auf die Armutsbekämpfung abzielenden Programmstrategien, darunter Mikrofinanzierung, Vermarktungsunterstützung, Organisationsstrategien und Interessenvertretung auf Makroebene;
- Ausbildung zur Verbesserung der Kompetenzen auf verschiedenen Ebenen in bestimmten Wirtschaftssektoren: Mitarbeiter, Heimarbeiter und Unternehmen weiter oben in der Wertschöpfungskette, als Teil eines integrierten, auf die Armen ausgerichteten sektoralen Ansatzes;
- Ausbildung, die auf eine breitere politische Mitgestaltung und die Entwicklung der Zivilgesellschaft ausgerichtet ist.

In vielen Fällen wurden zwei oder mehr dieser Elemente kombiniert. Dennoch fanden diese Innovationen bisher nur geringe Beachtung in Debatten auf Geberebene und auch in der Finanzierung.

Einige Beispiele für internationale Innovationen

Participatory action learning SYSTEM (PALS) (Partizipatives praktisches Lernsystem)

Bei der Ausbildung werden diagrammbasierte praktische Lernwerkzeuge entwickelt, die anschließend von Einzelnen und von Gruppen oder Gemeinschaften zur Verbesserung der Existenzgrundlage, für die organisatorische Entwicklung, für Interessenvertretung und Programmplanung, Überwachung und Evaluierung verwendet werden können. Der Schwerpunkt liegt auf der Entwicklung von Selbstvertrauen beim Lernen und von Vertrauen in Systeme zum gegenseitigen Informationsaustausch. Geschlechtsspezifische Fragen werden in die Analyse einbezogen. Wird derzeit im *Kabarole Research and Resource Centre* (KRC) in Uganda, im Programm „Learning for Empowerment Against Poverty“ im Sudan und von ANANDI in Indien entwickelt.

Auf die Wertschöpfungskette bezogener Ansatz

Ausbildung von Kompetenzen und unternehmerischen Fähigkeiten, um die Vorteile für und das Verhandlungspotenzial von Frauen im Zusammenhang mit einer sich entwickelnden Industrie zu stärken. Wird derzeit auf verschiedene Weise von *Udyogini* in Indien und *Aconsur* in Peru entwickelt.

Fortlaufende Ausbildung durch Mikrofinanzierung oder Beschäftigungsprogramme

Integration der Ausbildung von Kompetenzen und Kompetenzen in Gruppentreffen zum Thema Mikrofinanzierung oder in Sparpläne im Rahmen von Beschäftigungsprogrammen, um deren langfristige Nachhaltigkeit zu verbessern. Beispiele sind das *Women's Empowerment Programme* in Nepal und das *Integrated Development Programme* von Tangail in Bangladesch.

Ausbildung von Kompetenzen für Frauen in nicht traditionellen Tätigkeiten gepaart mit einer Organisation an der Basis

Die Ausbildung von Kompetenzen für Frauen in nicht traditionellen Tätigkeiten erfordert häufig Unterstützung und Folgemaßnahmen durch informelle Vereinigungen oder auch Kooperativen, um den marktbezogenen Kontext, in dem die Frauen operieren, zu verändern. Dieser Ansatz wird von ANANDI in Indien verfolgt, um Frauen im Baugewerbe dabei zu helfen, qualifizierte Maurer zu werden.

Veranstaltungen, um voneinander zu lernen

Initiativen, bei denen große Gruppen von Arbeitnehmern oder Unternehmern zusammentreffen, um Erfahrungen und Ideen auszutauschen und Netzwerke zur kontinuierlichen Entwicklung von Kompetenzen zu bilden oder auch eine gegenseitige Lehrlingsausbildung zu schaffen, sind häufig effektiver und wesentlich nachhaltiger als konventionelle Ausbildungsmaßnahmen. Veranstaltungen dieser Art wurden zu verschiedenen Zwecken zum Beispiel von ANANDI in Indien, *Gatsby Trust* in Afrika, LEAP im Sudan und KRC in Uganda organisiert. Solche Veranstaltungen bieten auch eine sehr gute Basis, um Strategien für die politische Interessenvertretung zu entwickeln und

weiterreichende Arten der Unterstützung oder erforderliche Änderungen in bestimmten Sektoren zu ermitteln.

Lernen für alle: Ausbau und Nachhaltigkeit

So wie die oben genannten Beispiele für Innovation im Zusammenhang mit den Übergangsländern angepasst werden könnten oder sollten, so erfordern auch Inhalte und Methoden eine weitere Diskussion und Innovation. Besonderes Augenmerk sollte auf die Frage gelegt werden, inwiefern das derzeitige Interesse von Weltbank und Geberinstitutionen an NRO-Strategien genutzt und ausgebaut werden könnte, um die Größenordnung zu erreichen, die für eine deutliche Armutslinderung erforderlich ist. Die Erfahrung in Ländern mit niedrigem Einkommensniveau deutet jedoch auf gewisse Fortschritte hin, auch was den Ausbau und die Nachhaltigkeit des Lernens anbelangt.

Der äußerst vielfältige Ausbildungsbedarf impliziert nicht zwangsweise eine lange Liste separater Module und individuell geförderter Ausbildungskurse. Insbesondere in Bezug auf Basiskompetenzen und Fähigkeiten für eigenverantwortliches Handeln gibt es Wege, durch die die Methoden zur Ausbildung technischer Kompetenzen gleichzeitig ein stärkeres Vertrauen schaffen sowie Fähigkeiten zum Abrufen und Teilen von Informationen aus verschiedenen Quellen, analytische und Planungsfähigkeiten und Kapazitäten für die Zusammenarbeit in Gruppen und gemeinsame Aktionen entwickeln können. Einige Methoden, zum Beispiel PALS, besitzen ein beträchtliches Potenzial, um die Beteiligung und Einbeziehung verstärkt zu fördern und analytische Fähigkeiten und die Fähigkeit für eigenverantwortliches Handeln als integrierten Bestandteil bei der Ausbildung anderer Qualifikationen zu entwickeln. Weitere wichtige Methoden, die verwendet werden, sind unter anderem Rollenspiele, die auch eine Simulation verschiedener Arten der Zusammenarbeit und gemeinsamer Aktionen beinhalten könnten. Wichtig ist, dass diese Maßnahmen mit einer Veränderung des Macht- und Statusverhältnisses zwischen Ausbilder und Ausbildungsteilnehmer einhergehen, wobei der Ausbilder eine Atmosphäre schaffen sollte, in der es dem Ausbildungsteilnehmer leichter fällt, Vertrauen zu entwickeln und Fragen zu stellen. Die Ausbilder sollten sich selbst als „Lernende in Bezug auf Armut und die Strategien der Armen“ sehen, als diesen von oben „Lösungen für Unwissende“ aufzuerlegen.

Zudem bedeutet der vielfältige Bedarf nicht zwangsweise eine wesentlich intensivere Ausbildung von Kompetenzen der Teilnehmer durch die subventionierten Anbieter. Er bedeutet vielmehr eine wesentlich breitere Definition davon, woraus Ausbildung besteht, und eine bessere Integration verschiedener Arten von Lernprozessen. Erfahrungen haben gezeigt, dass, eventuell abgesehen von Intensivkursen für Frauen, die es nicht gewohnt sind, von zu Hause weg zu sein, oder die in offiziellen Ausbildungsumgebungen ausgebildet werden müssen, die Ausbildung am besten in Form von kurzen Sitzungen über einen gewissen Zeitraum erfolgt, damit sich die Menschen daran gewöhnen und eigene Fragen zum Lernstoff stellen können. Darüber hinaus muss mehr Gewicht auf die Entwicklung von Strukturen für Mentoring, gegenseitiges Lernen, fortlaufende Problemlösung und Zusammenarbeit gelegt werden, als nur einmalige „Experten“-Ausbildungen anzubieten. Der Privatsektor muss einbezogen werden, um sicherzustellen, dass diejenigen, die die Ausbildung durchführen, über die betreffenden Kenntnisse und Erfahrungen hinsichtlich der aktuellen Marktsituation und der aktuellen Marktanforderungen verfügen. Voraussetzung ist, dass die Ausbildungsteilnehmer wissen, wie sie ihren Ausbildungsbedarf erkennen und mitteilen und wie sie mit den Kursanbietern verhandeln können, um sicherzustellen, dass sie ausgebildet und nicht nur als billige Arbeitskräfte eingesetzt werden. Zudem besteht Bedarf für mehr gegenseitiges Lernen und gemeinsame Netzwerke, wie die von ANANDI in Indien und KRC in Uganda organisierten Messen.

Es ist unwahrscheinlich, dass Berufsbildung, die tatsächlich auf die Armen und Ärmsten abzielt, sich jemals selbst finanzieren kann, ebenso wenig wie Primarbildung oder Gesundheitsfürsorge. Dies ist auch dann so, wenn ein hoher Bedarf an Berufsbildung besteht und dadurch die Einkommenssituation mit der Zeit deutlich verbessert wird. Einige Berufsbildungsprogramme haben es geschafft, einen Teil der Kosten von den Teilnehmern zurückzuerhalten. Dies war jedoch dann der Fall, wenn Ausbildungsteilnehmer von einer ersten Ausbildung profitiert hatten, um ihr Einkommen ausreichend zu erhöhen, oder wenn dadurch das Ausmaß der Armut eingedämmt werden konnte. Bei einigen Programmen wurden auch ehrenamtliche Ausbilder eingesetzt. Aber wenn die Ausbilder keine anderen Vorteile erhalten, beispielsweise Mikrofinanzierung, kann die Qualität der Ausbildung darunter leiden. Überdies sind selbst die größten der oben beschriebenen Programme klein im Vergleich mit dem Grad der Ausbildung, der erforderlich ist, um deutliche Auswirkungen auf das nationale Wirtschaftswachstum und Armutsniveau zu

erzielen. Dies erfordert eine Verpflichtung zu adäquaten Investitionen in die Berufsbildung durch Regierungen und internationale Gebereinrichtungen sowie die Zusammenarbeit mit dem Privatsektor und die Förderung gegenseitiger Lernprozesse. Dennoch gibt es Wege, sowohl die Reichweite individueller Berufsbildungsinitiativen zu vergrößern als auch deren Nachhaltigkeit und Kosteneffektivität zu steigern.

Erstens könnten mehr Anstrengungen in Bezug auf den gemeinsamen Prozess der „Ausbildung der Ausbilder“ unternommen werden. Von Armut betroffene Frauen und Männer lehren in der Regel einander und verbreiten Kenntnisse und Fähigkeiten. Jedoch wird allgemein wenig Aufmerksamkeit darauf gelegt, Ausbilder zu lehren, wie sie anderen Fähigkeiten vermitteln, oder zu verfolgen, ob eine solche Ausbildung der Ausbilder erfolgte. Des Weiteren sollte stärker berücksichtigt werden, dass sichergestellt ist, dass die Ausbilder eine Form der Entschädigung oder bestimmte Vorteile für ihre Bemühungen erhalten und dass diese Fragen in der Ausbildung behandelt werden. Dies könnte in der Förderung von Verbindungen zu Gruppen bestehen, die die Ausbilder bezahlen und die Kosten für die Ärmsten unter den Ausbildungsteilnehmern übernehmen. Eine andere Form könnte die soziale Anerkennung sein, beispielsweise die Einladung zur Teilnahme an Vereinigungen oder Austauschbesuche zum Ausbau von Kompetenzen.

Zweitens könnten die Medien, wie Rundfunk und auch das Internet, besser genutzt werden. Dies sollte die Ausbildung selbst als auch die Verbreitung von positiven Bildern und von erfolgreichen Fällen von sozialem Aufstieg und eigenverantwortlichem Handeln umfassen, die Vorbildfunktion haben.

Drittens besteht Bedarf für eine wesentliche bessere Integration der Berufsbildung in Programmangebote anderer Art, insbesondere Mikrofinanzierung und Bewertung der Auswirkungen. Die jüngste Entwicklung in Richtung sparsamer Mikrofinanzierung ist nicht unbedingt das entwicklungsförderndste oder kosteneffektivste Mittel zur Linderung der Armut und lässt wichtige potenzielle Mittel für kostenwirksame Berufsbildungsangebote vermissen. Die großen Summen, die derzeit für Überwachung, Evaluierung und Bewertung der Auswirkungen ausgegeben werden, könnten verwendet werden, um wirksame Informationssysteme für die fortlaufende Teilnahme an praktischen Lernmaßnahmen und innovative Programme zu entwickeln. Die Innovationen in Bezug auf das Ziel der Armutsbekämpfung in kleinen Projekten liefern ebenso wertvolle Erkenntnisse, um das Ziel der Armutsbekämpfung auch in bestimmter Weise in größere „Standard“-Programme zu integrieren.

Und nicht zuletzt schließt die Konzentration auf die Entwicklung des Humankapitals der Armen und Ärmsten die allgemeine und berufliche Bildung für den modernen Sektor oder für Unternehmer in mittleren und großen Industriezweigen nicht aus. Dagegen ist es notwendig, anstelle der reinen Annahme eines „Durchsickerungseffekts“, explizite Strategien zur Förderung eines gesteigerten Nutzens für die Armen und zur besseren Verbreitung von Kompetenzen auf der unteren Ebene als Bestandteil in die Berufsbildung auf dieser Ebene aufzunehmen. Unternehmer müssen mehr Gewicht auf die bessere Lehrlingsausbildung und die Aushandlung von vorteilhaften Bedingungen für beide Seiten legen, anstatt ausbeuterische Vereinbarungen mit Subunternehmern einzugehen. Zudem müssen sie ihre eigenen geschlechtsspezifischen Klischees und ihr Verhalten gegenüber benachteiligteren Gruppen hinterfragen. In Berufsbildungsmaßnahmen auf höherer Ebene sowie für Mitarbeiter von Anbietern von Dienstleistungen zur Unternehmensentwicklung müssen eine Sensibilisierung für geschlechtsspezifische Aspekte und für Antidiskriminierung sowie die Entwicklung von Fähigkeiten zur Menschenführung aufgenommen werden.

Eine kohärente und gerechte Strategie: institutionelle und politische Herausforderungen

Die genannten Änderungen erfordern eine klare Verlagerung der Finanzierungsprioritäten und ein echtes Engagement, in die Berufsbildung und die Entwicklung von Kompetenzen für die Armen zu investieren, was Bestandteil und ein Kernelement in der Agenda für Wirtschaftswachstum im Interesse der Armen sein muss. Der Inhalt von „marktgesteuerten“ Dienstleistungen muss neu definiert werden, um nicht nur die technischen und Führungskompetenzen einzuschließen, die Unternehmen direkt für ihre Wettbewerbsfähigkeit und ihr Überleben auf dem Markt benötigen; ebenfalls eingeschlossen werden müssen Basis- und Lebenskompetenzen, die die Armen benötigen, um ihre Existenzgrundlage auszuhandeln und ihre Existenz zu bewältigen angesichts der Möglichkeiten und der Einschränkungen des Marktes. Hierzu müssen ernsthaft innovative Berufsbildungsstrategien für die Ärmsten anvisiert und

entwickelt werden, einschließlich Wegen für den Aufstieg in andere Arten der Ausbildung. Wege müssen überdacht werden, wie eine auf die Armutsbekämpfung abzielende Berufsbildung in andere Arten von auf die Armen ausgerichteten Maßnahmen (wie Lese- und Schreibfähigkeit, Mikrofinanzierung und Entwicklung von Teilsektoren) integriert werden kann und wie diese anderen Maßnahmen effektiver auf die Linderung der Armut ausgerichtet werden können.

Ganz entscheidend ist hierzu ein politischer Wandel erforderlich, und zwar von einer Rhetorik des Wirtschaftswachstums im Interesse der Armen, das der Ansicht ist, dass die Armen am Rande der Gesellschaft in das „übliche Wachstum“ einbezogen werden müssen, bis hin zu dem echten Bemühen, die Kompetenzen und das Potenzial der großen Mehrheit der Frauen und Männer auf der Welt als Teil einer Menschenrechtsagenda für Wirtschaftswachstum zu entwickeln. Hierzu sind Änderungen im wirtschaftlichen, sozialen und institutionellen Bereich notwendig, damit makroökonomische, steuerliche und andere Politiken zur Unterstützung umfassender Berufsbildungsprogramme angenommen werden können. Es müssen Investitionen erfolgen, um eine Veränderung bei den „Standard“-Berufsbildungsmaßnahmen und – ganz wichtig – auch bei den Ausbildern zu bewirken. Fragen der Gleichstellung in Bezug auf Armut, Geschlecht, ethnische Herkunft und Behinderung müssen als Themen in die zentralen Berufsbildungsstrategien und Maßnahmen für Unternehmen oben in der Wertschöpfungskette einbezogen werden, und sie müssen ebenfalls Bestandteil der zentralen allgemeinen und beruflichen Bildung auf allen Ebenen sein. Ferner bedarf es einer „ethischen Verlagerung“ bei Geschäftspraktiken, um Unternehmen des Privatsektors zu belohnen, wenn sie den Ausbildungsbedarf ihrer Belegschaft entsprechend berücksichtigen.

Solange das Recht der Ärmsten auf Ausbildung und Entwicklung von Kompetenzen keine Priorität erhält, werden sie noch mehr an den Rand gedrückt, und das nicht nur durch das Wirtschaftswachstum, sondern auch durch die „Entwicklung der Humanressourcen“. Wenn der Schwerpunkt in erster Linie auf der Grundausbildung von Kindern liegt, wird dadurch die Mehrheit der erwachsenen Frauen und Männer ausgeschlossen, auf deren Einkommen der Zugang zu Bildung für ihre Kinder abhängt, was bewirkt, dass Ungleichheiten auf die nächste Generation übertragen werden. Indem sich auf die Armutsbekämpfung abzielende Maßnahmen auf kleine Unternehmen und Kostendeckung konzentrieren, birgt dies die Gefahr einer weiteren Ausgrenzung und Benachteiligung von Kleinstunternehmen weiter unten in der Wertschöpfungskette in sich. Wenn versäumt wird, ernsthaft auf den Ausbildungsbedarf von Arbeitnehmern einzugehen, unterhöhlt das die Effizienz von Unternehmen und verhindert höhere Einkommen der Arbeitnehmer. In allen Fällen sind die Auswirkungen auf die Frauen, die durch eine verstärkte Ausbeutung, eine nicht zu bewältigende Arbeitsbelastung und die Beeinträchtigung der Gesundheit verursacht werden, sicherlich am schädlichsten. Dies stellt in allen Fällen eine Verletzung der Menschenrechtsabkommen dar und gefährdet nicht nur das „Wirtschaftswachstum im Interesse der Armen“ und den sozialen Zusammenhalt, sondern generell die wirtschaftliche und politische Nachhaltigkeit globalen Wachstums.



ARBEITSMÄRKTE UND BENACHTEILIGTE GRUPPEN IN DEN LÄNDERN DES WESTLICHEN BALKANS: CHANCEN ZUR ENTWICKLUNG UND VERBESSERUNG VON KOMPETENZEN

Anastasia Fetsi, ETF, April 2006

Entwicklung der Kompetenzen für erwerbstätige Arme

Im Lauf der letzten 20 Jahre war eine allmähliche Verarmung der Bevölkerung in den Ländern des westlichen Balkans zu beobachten. Zu Beginn des jetzigen Jahrhunderts lebten zwischen 10 und 30 % der Bevölkerung im westlichen Balkan unterhalb der Armutsgrenze. Dabei handelt es sich nicht unbedingt um Arbeitslose oder Nichterwerbspersonen. Viele arme Menschen üben gering qualifizierte wirtschaftliche Tätigkeiten mit geringem Mehrwert in der Schattenwirtschaft und der Subsistenzwirtschaft aus: Dies sind die so genannten erwerbstätigen Armen. Etwa 80 % dieser armen Menschen haben jedoch einen sehr geringen Bildungsstand.

Dies impliziert, dass Bildung, Kompetenzen und Armut hoch korrelieren. Es stellt sich die Frage, ob diese Menschen die Chance haben, ihre Kompetenzen zu verbessern und den Teufelskreis von geringer Qualifizierung, informeller Beschäftigung/Arbeitslosigkeit und Armut zu durchbrechen. Und wenn ja, welche Rolle hat dann der Staat in diesem Zusammenhang?

Die Arbeit der ETF auf diesem Gebiet zeigt, dass den politischen Entscheidungsträgern in diesen Ländern nicht ausreichend bewusst ist, welches Potenzial durch eine Qualifizierung von Menschen geschaffen werden könnte, die bislang in der Armutsfalle gefangen sind. Dies gilt sowohl für die armen Menschen selbst als auch für den gesamten Prozess der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung dieser Länder. Politische Maßnahmen werden nur begrenzt durchgeführt, und die Lücken werden vor allem durch Geberprojekte abgedeckt. Angesichts des künftigen Beitritts dieser Länder zur Europäischen Union ist eine konzentrierte Anstrengung erforderlich, um die Qualifikationslücken armer Menschen systematisch anzugehen.

Der Teufelskreis aus Armut, Arbeitslosigkeit, informeller Beschäftigung und mangelnder Qualifikation

Die Grundlagen der wirtschaftlichen und sozialen Infrastruktur der Länder des westlichen Balkans sind in den letzten 20 Jahren ins Wanken geraten. Dies ist das Ergebnis der Misswirtschaft in den 70er und 80er Jahren und der Kriege und ethnischen Konflikte in den 90er Jahren. Die wirtschaftliche Umstrukturierung hat viele unproduktive Arbeitsplätze zerstört, ohne im selben Maße neue Arbeitsplätze zu schaffen. Viele Menschen haben ihre Arbeit aufgrund des Arbeitsplatzabbaus oder der Schließung von Unternehmen verloren; andere haben zwar formal noch einen Arbeitsplatz, arbeiten aber nicht und werden nicht bezahlt.

Wie in anderen Transformationsländern hat die Arbeitslosigkeit dazu geführt, dass die Menschen in der Subsistenzwirtschaft oder der Schattenwirtschaft, in sehr kleinen bzw. Familienunternehmen, kurzfristigen oder zyklischen nicht angemeldeten Arbeitsverhältnissen, Heimarbeit, im Verkauf an der Tür, auf dem Flohmarkt oder an anderen Orten tätig sind. Hierbei handelt es sich in der Regel um unsichere und gefährdete, gering bezahlte und gering qualifizierte Beschäftigungsverhältnisse, die dem einzelnen auch seine sozialen Rechte, wie beispielsweise den künftigen Zugang zu einer Alters- oder Berufsunfähigkeitsrente vorenthalten, und die sicherlich auch nicht den Anforderungen an Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz entsprechen. Viele Menschen haben keinen Zugang zu einer anständigen Beschäftigung.

Arbeitslosigkeit – in Verbindung mit dem Fehlen sozialer Sicherungsnetze – haben das Armutsniveau in allen Ländern der Region erhöht. Zu Beginn dieses Jahrhunderts lag der Prozentsatz der Bevölkerung, der unter der nationalen Armutsgrenze lebte, bei etwa 10 % in Serbien und Montenegro, 19,5 % in Bosnien und Herzegowina, 25,4 % in Albanien und 29,6 % in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien. Die meisten dieser Menschen haben ein geringes Ausbildungs-/Qualifikationsniveau: Zwischen 60 und 80 % aller armen Menschen fallen in diese Kategorie. Zudem haben sie mit weiteren Widrigkeiten zu kämpfen, beispielsweise mit der geringen wirtschaftlichen Tätigkeit an ihrem Wohnort, der häufig in ländlichen Gebieten, stadtnahen Gebieten oder früheren Großindustriezentren liegt, die heute in der Umstrukturierung begriffen sind. Roma, Binnenvertriebene und Flüchtlinge, Frauen und ältere Menschen sind unter den armen Menschen ebenfalls überproportional vertreten.

Arme Menschen, die infolge der jüngsten wirtschaftlichen Entwicklungen am meisten gelitten haben und mehrheitlich schlecht ausgebildet und qualifiziert sind, sind im Teufelskreis der weiteren Entqualifizierung gefangen, der ihre Beschäftigungschancen weiter mindert. Als Arbeitslose bzw. in der

Schattenwirtschaft und der Subsistenzwirtschaft Beschäftigte erwerben sie eine negative Einstellung zur „normalen“ Beschäftigung und verlieren die Hoffnung, dass sie jemals einen „normalen“ Arbeitsplatz haben werden. Insofern erwerben sie auch eine „Lebenseinstellung“, mit der sie sich damit abfinden, dass sie am Rand der regulären Wirtschaft, des Arbeitsmarkts und der Gesellschaft insgesamt agieren.

Den Teufelskreis durch Qualifizierung und eine Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit durchbrechen

Die wichtigsten Instrumente, die Länder heutzutage zur Verfügung haben, um Ausbildungsangebote bereitzustellen und Qualifikation und Beschäftigungsfähigkeit der armen/gering qualifizierten Erwachsenen zu verbessern, sind die öffentliche Arbeitsvermittlung und aktive Arbeitsmarktmaßnahmen. Konzeption und Funktionsfähigkeit beider Instrumente sind bislang schwach.

Begrenzte Kapazitäten und Ressourcen

Die Dienstleistungen der öffentlichen Arbeitsvermittlung zielen noch nicht (wie in den meisten EU-Mitgliedstaaten) auf diejenigen ab, die sie am meisten brauchen. Häufig sind sie schon damit überfordert, die Arbeitslosen zu registrieren und diese Register zu verwalten, anstatt Dienstleistungen für ihre Klienten zu erbringen. Die Personalentwicklung ist, was Verwaltungsaufgaben und die Tätigkeiten an „vorderster Front“ angeht, oft unausgewogen. Zudem haben die Berater (denen es auch an den nötigen Fachkenntnissen mangelt) keine Zeit, wirkliche Unterstützung zu geben und „schwierige“ Arbeitslose zu aktivieren. Die aktiven Arbeitsmarktmaßnahmen leiden unter einer begrenzten und schwankenden Mittelausstattung und sind nicht unbedingt auf die Bedürftigsten ausgerichtet. Zwar zählen zu den aktiven Maßnahmen häufig auch Schulungsmaßnahmen, doch es wird ihnen nur ein geringer Teil der ohnehin begrenzten Mittel zugewiesen. Der Hauptanteil der Mittel fließt in Lohnkostenzuschüsse, die in der Regel nicht der armen Bevölkerung zugute kommen.

Insgesamt sind die Schulungsmöglichkeiten, um den Teufelskreis zu durchbrechen und die Beschäftigungsfähigkeit der armen Menschen zu verbessern, nur sehr begrenzt. Politische Entscheidungsträger rechtfertigen dies oft damit, dass es ohnehin keine Arbeitsplätze und daher auch keinen Grund gebe, in Schulungsmaßnahmen und insbesondere in die Ausbildung der am geringsten Qualifizierten zu investieren. Diese Argumentation mag kurzfristig stichhaltig sein, lässt aber die langfristige Perspektive von Schulungsmaßnahmen als einem Vehikel der (Re)aktivierung von Menschen, die im offiziellen Arbeitsmarkt marginalisiert wurden, und der Eröffnung neuer Chancen für diese Gruppe außer Acht.

Notwendigkeit integrierter Ansätze

Die Bereitstellung von Maßnahmen zur Entwicklung der Kompetenzen von Arbeitslosen, die lange am Rand des Arbeitsmarktes waren, erfordert ein sachdienliches Konzept und eine Verbindung mit anderen aktiven Arbeitsmarktmaßnahmen. Schulungsmaßnahmen als Komponente eines individuellen Reintegrationsplans in den Arbeitsmarkt, wie sie derzeit in Serbien erprobt werden, könnten ein sehr guter Ansatz für die Entwicklung einer positiven Spirale sein.

Ein geeignetes Schulungskonzept berücksichtigt sowohl die Relevanz für den lokalen Arbeitsmarkt als auch die Relevanz für die individuellen Bedürfnisse der Kompetenzentwicklung. Schulungsprogramme, die auf die spezifischen Bedürfnisse der Bedürftigsten ausgerichtet sein sollen, sollten die Verbesserung verschiedener Kompetenzen umfassen, wie z. B.:

- beschäftigungsbezogene und technische Qualifikationen, die strukturellen Ungleichgewichten auf dem Arbeitsmarkt und dem Missverhältnis zwischen Qualifikationsangebot und Qualifikationsnachfrage Rechnung tragen;
- soziale Kompetenzen: Motivation und Einstellung zur Arbeit (sehr wichtig für Langzeitarbeitslose bzw. für in der Schattenwirtschaft oder nur gelegentlich Beschäftigte), Teamarbeit, Problemlösen, Kommunikationsfähigkeiten;

- für die Arbeitsplatzsuche erforderliche Fähigkeiten: wichtig für arbeitslose Arbeitnehmer, die oft ihr ganzes Leben lang am selben Arbeitsplatz oder im selben Unternehmen beschäftigt waren, aber auch für Berufsanfänger und Langzeitarbeitslose;
- unternehmerisches Denken: Nicht jeder Arbeitslose kann Unternehmer werden. Oft entscheiden sich Arbeitslose für diese Option, weil sie den Zugang zu Startkapital eröffnet. Schulungsprogramme für Unternehmensgründer beschränken sich oft darauf, Kenntnisse über die Erstellung eines Geschäftsplans und über die vorhandenen rechtlichen Regelungen zu vermitteln. Es wäre sinnvoll, diese Programme durch Aspekte unternehmerischen Handelns wie z. B. unternehmerische Initiative, Selbstregulierung und Risikobereitschaft zu ergänzen. Im Kontext der Länder des westlichen Balkans geht es auch um Ideen für die Umwandlung von Tätigkeiten in der Schattenwirtschaft mit geringem Mehrwert in Tätigkeiten des offiziellen Arbeitsmarkts mit hohem Mehrwert;
- Kompetenzen der Laufbahnentwicklung durch Betreuung und Beratung.

Beteiligung sonstiger Akteure und lokaler Akteure in Partnerschaftsnetzen

Die Kapazität der öffentlichen Arbeitsvermittlung ist bis jetzt noch gering, und es ist ihr praktisch nicht möglich, die gesamte Last der Aktivierung und Verbesserung der Kompetenzen benachteiligter Menschen zu übernehmen. Möglicherweise ist dies auch nicht wünschenswert, insbesondere in den schwierigsten Fällen, in denen Menschen langfristig Unterstützung brauchen, um wieder Selbstvertrauen und Vertrauen in die Gesellschaft aufbauen oder tief verwurzelte negative Einstellungen überwinden zu können. Die Mobilisierung lokaler Akteure im Rahmen der Konzeption und Bereitstellung von Dienstleistungen durch lokale Partnerschaften und der Entwicklung lokaler Netze von Dienstleistern hat in den EU-Mitgliedstaaten und den Kandidatenländern zu guten Lösungsansätzen für diese Problematik geführt. Solche Maßnahmen und Initiativen wurden häufig durch den Europäischen Sozialfonds (ESF) finanziert.

Verschiedene EU-finanzierte CARDS-Projekte sowie Projekte anderer Geber stützen sich auf das Konzept lokaler Netze in den Ländern des westlichen Balkans. Diese Projekte bringen lokale Behörden, lokale Arbeitsämter, regionale Entwicklungsagenturen, Bildungsanbieter einschließlich der Berufsschulen und NRO zusammen, um Menschen in benachteiligten Gebieten zu unterstützen. Die Projekte waren jedoch nicht immer auf die Bedürftigsten ausgerichtet, auch wenn versucht wurde, Langzeitarbeitslose und benachteiligte junge Menschen, Roma und aufgrund der Unternehmensumstrukturierung Arbeitslose zu erreichen. Die Auswirkungen dieser Projekte auf die tatsächliche Verbesserung der Kompetenzen und die Beschäftigungsfähigkeit junger Menschen sind nicht bekannt. In der Regel sind keine Mechanismen zur Überwachung der Ergebnisse dieser Projekte vorhanden, und wo sie existieren, werden die Ergebnisse nicht sehr weit verbreitet.

Nachhaltiger Kapazitäten- und Institutionenaufbau

Zudem lag der Schwerpunkt vieler Projekte auf dem Kapazitätsaufbau lokaler Akteure und nicht auf den Auswirkungen auf das Leben der Projektteilnehmer. Der große Unterschied, was die Nutzung dieses Ansatzes in den EU-Mitgliedstaaten und in den Ländern des westlichen Balkans betrifft, liegt darin, dass er noch nicht als Teil eines Mechanismus des politischen Handelns eingeführt ist, sondern eher experimentellen Charakter hat und wohl auch die Lücken der staatlichen Politik im Bereich des Qualifikationsbedarfs und der Probleme benachteiligter Gruppen füllen soll.

Langfristig hängt der Erfolg des Ansatzes der lokalen Partnerschaft für die Aktivierung benachteiligter Bevölkerungsgruppen von seiner Institutionalisierung als Mechanismus des politischen Handelns ab. Lokale Maßnahmen müssen durch geeignete rechtliche und institutionelle Rahmenbedingungen ermöglicht und unterstützt werden. Dies sind wichtige politische Voraussetzungen dafür, dass die Länder des westlichen Balkans Mittel des EU-Heranzuführungsfonds durch ESF-ähnliche Finanzierungsmechanismen erhalten.

Eine Herausforderung für die ETF

Eine der wichtigsten Aufgaben der ETF in den nächsten Jahren ist die Unterstützung der Länder des westlichen Balkans im Prozess des EU-Beitritts.

Es besteht eindeutig ein Bedarf, das Bewusstsein der nationalen politischen Entscheidungsträger für die Situation benachteiligter Menschen und für ihre Aktivierung und Integration in den offiziellen Arbeitsmarkt zu schärfen. Dies ist eine der Hauptsäulen der Europäischen Beschäftigungsstrategie und der Europäischen Sozialagenda. Die Beschäftigungsstrategie spricht von einem integrativen Arbeitsmarkt und die Sozialagenda vom sozialen Zusammenhalt.

Ebenfalls erforderlich scheint es, diese Länder darin zu unterstützen, dass sie sich auf die guten Erfahrungen der EU-Mitgliedstaaten in Bezug auf Mechanismen des politischen Handelns und institutionelle Rahmenbedingungen stützen.

Fragen

- Wie lassen sich Bewusstsein und Verständnis für politische und umsetzungsbezogene Fragen schärfen?
- Können wir von den Kandidatenländern lernen?
- Können wir von den Beitrittsländern lernen?



VON DER ARMUTSBEKÄMPFUNG ZUM WIRTSCHAFTLICHEN UND SOZIALEN ZUSAMMENHALT – WIE KÖNNEN LÄNDER BESSER AUF ESF-INSTRUMENTE VORBEREITET WERDEN?

Arjen Deij, ETF, April 2006

Wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt über die Bekämpfung der Armut hinaus

Besteht Bedarf für die Entwicklung von Kompetenzen zur Bekämpfung der Armut in Europa?

Armut ist ein allgemeines Phänomen der Länder, die derzeit in den Erweiterungsprozess der Europäischen Union einbezogen sind. In Südosteuropa und Kleinasien lebt heutzutage nahezu ein Drittel der Bevölkerung in Armut. Wenn der EU neue Länder in verschiedenen Schritten beitreten, muss die EU ebenfalls geringer qualifizierte Arbeitskräfte als bei den Beitritten im Jahr 2004 integrieren. Die Beitrittsländer haben hinsichtlich Infrastruktur, Verwaltungskapazitäten, ländlichem Charakter, Grad der menschlichen Entwicklung und Armut mehr Ähnlichkeit mit der Situation in Griechenland, Portugal und Spanien zu der Zeit, als diese EU-Mitglieder wurden. Die Integration der neuen Länder in die EU erfordert spezielle Ansätze, die deren Besonderheiten berücksichtigen.

Ebenso treten die neuen Länder einer wesentlich komplexeren Europäischen Union bei, in der Strategien für Bildung, Berufsbildung und Beschäftigung einen höheren Stellenwert haben. Derzeit sind Diskussionen zu diesen Fragen Teil eines offenen Koordinierungsprozesses, bei dem Länder auf vereinbarte Ziele hinarbeiten, über Fortschritte berichten und Mittel in Abhängigkeit ihrer Leistung erhalten. Durch den Beitritt ärmerer Länder wird der wirtschaftliche und soziale Zusammenhalt in der Gemeinschaft schwächer denn je. Deshalb muss ein verstärktes Augenmerk auf Themen wie Beschäftigungsmöglichkeiten und Bildung und Ausbildung für Zielgruppen sowie die Entwicklung ärmerer Regionen gelegt werden. Die Strukturfonds werden ein Instrument zur Verringerung dieser sozialen und wirtschaftlichen Unterschiede sein, und insbesondere wird der Europäische Sozialfonds (ESF) eine wichtige Rolle spielen.

Oder besteht Bedarf für die Entwicklung von Kompetenzen zur Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts?

Die Bekämpfung der Armut durch die Entwicklung von Hilfestrategien und von Strategien für den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt in der Europäischen Union dient jeweils dem Ziel, die Lebensqualität für benachteiligte Gruppen in der Bevölkerung zu erhöhen, was sich in einem höheren Einkommen und in mehr Beschäftigung äußert. Während die neuen Strategien zur Bekämpfung der Armut integrierte Maßnahmen unter Einbeziehung von Bildung und Berufsbildung umfassen, sind die Ziele für den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt in Europa weit ehrgeiziger. Strategien für den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt sollen die Kluft bei Einkommen und Beschäftigung zwischen den verschiedenen Regionen in der Europäischen Union und zwischen der Bevölkerungsmehrheit und benachteiligten Gruppen verringern. Bei gleichzeitig ehrgeizigeren Zielen sind die zur Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts verfügbaren Maßnahmen ebenso wesentlich zahlreicher. Umfangreiche Initiativen zur Entwicklung von Qualifikationen werden mit Investitionen in die Infrastruktur kombiniert, um ein positives Umfeld für die lokale und regionale Entwicklung zu schaffen.

Für Länder, denen der Beitritt zur EU in Aussicht steht, ist der wirtschaftliche und soziale Zusammenhalt das wichtigste Ziel. Dieser ist nicht möglich, ohne sich mit der Entwicklung der Humanressourcen zu beschäftigen. Dies gilt insbesondere für die neuen Mitgliedstaaten, die Beitrittskandidaten und die Länder des Westbalkans, in denen mangels bedeutender natürlicher Ressourcen die Bevölkerung die wertvollste Ressource darstellt. Angesichts der Knappheit an öffentlichen Ressourcen in den betreffenden Ländern wird der ESF, als europäisches Hauptinstrument für die Entwicklung von Humankapital, ein wichtiger Katalysator bei der Erarbeitung von Bildungs-, Berufsbildungs- und Beschäftigungspolitiken sein.

Dieses Papier basiert auf Milena Corradini, Gerard Mayen und Arjen Deij, ETF, From poverty alleviation to economic and social cohesion: How can the future member states be better prepared for ESF? (Von der Linderung der Armut zu wirtschaftlichem und sozialem Zusammenhalt: Wie können die künftigen Mitgliedstaaten besser für den Europäischen Sozialfonds vorbereitet werden?) Kapitelentwurf, ETF-Jahrbuch 2006.

Erkenntnisse aus dem Beitrittsvorbereitungsprozess der neuen Mitgliedstaaten

Konzentration auf die Entwicklung von nationalen Politiken und Planungsprozessen

Das Phare-Programm, das Anfang der neunziger Jahre zur Unterstützung der wirtschaftlichen Neuordnung der Übergangsländer entwickelt wurde, hat sofort nach der Entscheidung für die Erweiterung seinen Ansatz geändert, um den Beitrittsprozess zu unterstützen. Das Programm für den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt enthielt Maßnahmen zur Unterstützung der regionalen Entwicklung und der Entwicklung der Humanressourcen. Die Beitrittsländer wurden ebenfalls auf die Europäische Beschäftigungsstrategie (EBS) vorbereitet und haben damit begonnen, sich auf die offene Koordinierungsmethode einzustellen, bei der jedes Land seine Prioritäten im Rahmen der EBS ermittelt und über die Fortschritte im Dialog mit der Kommission berichtet. Das Gemeinsame Bewertungspapier (Joint Assessment Paper – JAP) zu Beschäftigungspolitik und Beschäftigungsmaßnahmen hatte folgende Themen zum Inhalt: Steuerpolitik, Sozialbeiträge, aktive und passive Arbeitsmarktmaßnahmen, Bildungs- und Berufsbildungspolitik, Erwachsenenbildung, die Rolle der öffentlichen Arbeitsvermittlungsdienste und die Gleichstellungspolitik. Das Gemeinsame Memorandum zur sozialen Eingliederung (Joint Inclusion Memorandum) lieferte eine vereinbarte Bewertung von Eingliederungsmaßnahmen für verschiedene Zielgruppen.

Während sich die nationale Gesetzgebung darauf konzentrierte, den aktiven Arbeitsmarktmaßnahmen mehr Bedeutung zukommen zu lassen, erstellten die Länder ihre ersten Nationalen Aktionspläne für Beschäftigung. Zur Vorbereitung der Programmplanung für die Strukturfonds wurden die ersten Nationalen Entwicklungspläne entworfen, die regionale Entwicklungspläne und Strategien für Humanressourcen (HR) enthielten. Bei den HR-Strategien handelte es sich um Prototypen für die ersten sektoralen operationellen Programme für die Humanressourcenentwicklung, die Planungsinstrumente für den ESF. Die technische Unterstützung durch Phare-Projekte half den Ländern bei der Entwicklung von Strategien, der Ausbildung von Administratoren und der Einrichtung neuer Strukturen. Der ESF verwendet ein „Bottom-up“-Konzept, um lokale Interessengruppen für Partnerschaften zu mobilisieren. Ziel hierbei ist die Beschäftigung mit den speziellen lokalen und regionalen Aspekten der menschlichen Entwicklung, die sich auf die sektorale und industrielle Umstrukturierung und Entwicklung, auf Integrations- und Reintegrationsmaßnahmen sowie auf Maßnahmen der sozialen Eingliederung beziehen. Die Länder starteten ihre ersten Subventionsprogramme zur Humanressourcenentwicklung, um Erfahrungen zu sammeln und den Boden für eine Reihe von Projekten für den ESF zu bereiten.

Die ETF war auf vielfältige Weise an der Unterstützung dieser Aktivitäten beteiligt. Sie leitete ein Sonderprogramm für Vorbereitungsmaßnahmen, das Seminare zum Aufbau von Kapazitäten und Studienbesuche in der EU für wichtige Interessengruppen in den zukünftigen Mitgliedstaaten umfasste. Außerdem unterstützte die ETF Hintergrundstudien zum Arbeitsmarkt, die von den Ländern im Rahmen des Konsultationsprozesses zwischen der Kommission und den Beitrittskandidaten durchgeführt wurden. Nach Vereinbarung und Unterzeichnung der Gemeinsamen Bewertungspapiere (JAP) führten ETF-Mitarbeiter, unterstützt von einem Team internationaler und lokaler Experten, Studien zu folgenden Themen durch: Beitrag der Bildungs- und Ausbildungssysteme zu Beschäftigung, Rolle der Erwachsenenbildung, aktive Arbeitsmarktmaßnahmen und öffentliche Arbeitsvermittlungsdienste. Die Ergebnisse wurden mit Interessengruppen in den Ländern diskutiert und in den JAP-Berichtsprozess aufgenommen. Ferner hat die ETF Projektblätter erstellt, die verschiedene Kostenszenarien zur Unterstützung des Europäischen Sozialfonds enthielten. Der Schwerpunkt lag hierbei auf der Förderung von Bildungs- und Berufsbildungssystemen, auf der Bereitstellung aktiver Arbeitsmarktmaßnahmen und auf beruflicher Weiterbildung. Überdies leistete die ETF Unterstützung bei der Erarbeitung von Subventionsprogrammen zur Humanressourcenentwicklung. Jedoch fand seit dem Beitritt der Länder zur Europäischen Union keine tatsächliche Bewertung der Auswirkungen dieser Beiträge statt.

Geringere Konzentration auf Kapazitätenaufbau für die Umsetzung

Von der Kommission separat in Auftrag gegebene Studien warnten bereits im Vorfeld vor zu optimistischen Erwartungen, was die Auswirkung des Beitritts auf die Beschäftigung anbelangt. Sie sagten eine Migration der Arbeitskräfte in die alten Mitgliedstaaten auf der Suche nach besser bezahlten Jobs vorher. Außerdem wiesen sie darauf hin, dass die Strukturfonds in den neuen Mitgliedstaaten durch zu geringe lokale Umsetzungskapazitäten beeinträchtigt würden, was niedrige Absorptionsgeschwindigkeiten zur Folge hätte.

Einige der Ex-ante-Bewertungen der auf Humanressourcen bezogenen sektoralen operationellen Programme für den Zeitraum von 2004-06 scheinen diese Annahmen zu bestätigen. Sie zeigen beispielsweise, dass die Länder, obwohl sie beträchtliche Fortschritte beim Verständnis der Herausforderungen für die Beschäftigungsentwicklung erzielt haben, nicht immer in der Lage waren, diese in gezielte Maßnahmen umzusetzen, geschweige denn Indikatoren zu ihrer Erzielung zu ermitteln, lokale Interessengruppen zu mobilisieren und einen Haushaltsplan für ihre Programme zu entwerfen.

Darüber hinaus tauchen neue Maßnahmen in den nationalen Programmen auf, wie die Unterstützung von Kindergärten in Polen, um die Armut von Kindern in ländlichen Gebieten zu bekämpfen, sowie eine vorbeugende Gesundheitsfürsorge in Ungarn, um die Zahl der männlichen Arbeitskräfte zu reduzieren, die den Arbeitsmarkt aufgrund einer selbstzerstörerischen Lebensweise vorzeitig verlassen. Diese Programmelemente stellen lediglich einen geringeren Teil der nationalen Prioritäten des ESF dar, die normalerweise konventionelleren Mustern folgen. Sie weisen dennoch auf die Tendenz einer relativ breiten Streuung des ESF hin, was ein Indikator dafür sein könnte, dass die Länder nicht ausreichend vorbereitet wurden. Werden neue Beitrittskandidaten besser vorbereitet?

Rumänien und Bulgarien: mehr Zeit, mehr Erfahrung?

Zu geringe Konzentration auf Kapazitätenaufbau und institutionellen Aufbau für die Umsetzung

Rumänien und Bulgarien, die sich derzeit auf den Beitritt vorbereiten, profitierten von zweieinhalb Jahren zusätzlicher Vorbereitungszeit. Dies scheint eine bessere Vorbereitung begünstigt zu haben. Rumänien begann frühzeitig, die Lage durch Subventionsprogramme zu Humanressourcen zu sondieren. Bereits aus dem Phare-Haushalt 1998 wurde ein Subventionsprogramm in die Wege geleitet, gefolgt von neuen Aufforderungen zur Einreichung von Anträgen im Rahmen der Phare-Mittelbereitstellung 2000 sowie seit 2002 im Rahmen der jährlich bereitgestellten Phare-Mittel. Die Umsetzung hinkt dem Plan ca. zwei Jahre hinterher, gibt Rumänien jedoch weiterhin die Chance für Experimente. Ursprünglich erhielt die Berufsbildung einen großen Anteil der Unterstützung vor ESF, und es wird erwartet, dass der ESF auch in Zukunft verwendet wird, um bei der Berufsbildung mehr auf die Lernenden und Akteure auf dem Arbeitsmarkt einzugehen und einen besseren Zugang zu Berufsbildung für diese Gruppen zu schaffen. Die derzeitige Berufsbildungsreform hat das Ziel, die Bereitstellung von Berufsbildung in den Regionen zu verbessern.

Im Rahmen des Berufsbildungsreformprozesses hat Rumänien damit begonnen, die regionalen Planungsprozesse für die Humanressourcenentwicklung zu verbessern, wobei alle wichtigen Interessengruppen einbezogen wurden. Im Gemeinsamen Bewertungspapier wurde eine Reihe kritischer Bereiche für die Entwicklung ermittelt. In der Folge wurden nationale und themenbezogene Treffen abgehalten, um die Beschäftigungspolitik, die Entwicklung von Humanressourcen und Maßnahmen der sozialen Eingliederung zu diskutieren. Insbesondere erfolgten Bemühungen zur Verbesserung der Beschäftigungs- und Arbeitsmarktindikatoren. In Bulgarien entwickelte die Regierung eine Weiterbildungsstrategie für 2005-10, um die Beteiligung an und den Zugang zu Berufsbildung zu verbessern sowie deren Qualität und Relevanz zu steigern. An diesen Entwicklungen war die ETF direkt beteiligt. Darüber hinaus hat die ETF Kapazitäten aufgebaut, um die Evaluierung von HR-Maßnahmen durchzuführen und eine Einbeziehung der Sozialpartner zu unterstützen. Dadurch sollten die Sozialpartner in die Lage versetzt werden, vom ESF unterstützte regionale Partnerschaften zu leiten, die sich mit der Humanressourcenentwicklung in kritischen Sektoren befassen, z. B. im

Maschinenbausektor, in der Lebensmittelverarbeitung, im Bausektor inklusive Infrastruktur, Transport und Tourismus.

In Bulgarien gab es angesichts einer hohen strukturellen Arbeitslosigkeit eine starke Konzentration auf Erwachsenenbildung. Ein bulgarisches Amt für Berufsbildung wurde geschaffen, das eng mit den bulgarischen Arbeitsvermittlungsdiensten zusammenarbeitet. Besonderes Augenmerk wird auf die Qualität der Anbieter gelegt, und regionale Ausbildungszentren wurden verstärkt, um eine bessere geografische Abdeckung zu erzielen. In zahlreichen Regionen wurden regionale Entwicklungs- und Beschäftigungsstrategien erarbeitet, und beim Aufbau von Kapazitäten stand die Einrichtung regionaler Partnerschaften im Mittelpunkt. Die ETF hat diese Aktivitäten durch ihre Maßnahmen für den institutionellen Aufbau verstärkt.

Dennoch fehlen sowohl in Rumänien als auch in Bulgarien starke lokale und regionale Strukturen, auf die sich solche Partnerschaften stützen können. Obgleich die Dezentralisierung sowohl im Bereich der Bildung und Berufsbildung als auch bei der Beschäftigungsförderung fortgeschritten ist, kommen Partnerschaften nicht häufig vor, und regionale administrative Strukturen fehlen praktisch gänzlich. Die bestehenden Umsetzungs- und Evaluierungskapazitäten können nicht garantieren, dass Politiken effektiv in Maßnahmen vor Ort umgesetzt werden.

Beitrittskandidaten der nächsten Generation laufen Gefahr, ebenfalls schlecht vorbereitet zu sein

Für die nächste Beitrittswelle hat die Kommission ein einziges Vorbereitungsinstrument entwickelt, das Instrument der Heranführungshilfe (IPA). IPA umfasst alle Länder mit Beitrittsperspektiven. Jedoch gelten für Beitrittskandidaten und potenzielle Beitrittskandidaten verschiedene Spielregeln. Potenzielle Beitrittskandidaten nehmen nicht an den offenen Koordinierungsmethoden auf dem Gebiet der Beschäftigungs- und Berufsbildungspolitik teil. Das bedeutet, dass Diskussionen über nationale Strategien erst in einer späteren Phase zu einem echten Dialog führen werden. Da derzeit noch keine Subventionsprogramme zur Humanressourcenentwicklung finanziert werden können, ist die Zeit für Experimente sowie zur Verbesserung und Entwicklung wirksamer nationaler, regionaler und sektoraler Konsultationsprozesse ebenfalls begrenzt.

Während im Vorbereitungsprozess verbesserten Kapazitäten zur Politikgestaltung, Planung und Programmplanung viel Aufmerksamkeit gewidmet wird, besteht die Notwendigkeit, ESF-Ansätze zur Vorbereitung der Umsetzung vor Ort zu testen. Die Fähigkeit einer effizienten Nutzung des ESF hängt in hohem Maße vom Verständnis ab, wie verfügbare Humanressourcen zur Förderung von Entwicklung und Wachstum auf lokaler, regionaler, nationaler und internationaler Ebene optimiert werden können. Dies erfordert bessere Kenntnisse über die Situation im betreffenden Land vor seinem Beitritt und über die Entwicklung in anderen Ländern, die ähnliche Erfahrungen gemacht haben. Diese Lernprozesse sind nur effektiv, wenn sie eine Anpassung der Politiken auf lokaler, regionaler, nationaler und EU-Ebene vornehmen können. Kann die ETF hier tätig werden?

Kann eine neue Rolle der ETF den Lernprozess und das Erlernen politischen Handelns erleichtern?

Die ETF hatte bei der Vorbereitung der Länder auf den Europäischen Sozialfonds bisher vorwiegend unterstützende Funktion für die Kommission, die Delegationen der Europäischen Kommission und die nationalen Interessengruppen und trug zu besseren Politikentwicklungs- und Planungsprozessen bei. Angesichts der bisher gesammelten Erfahrungen ist es jedoch klar, dass dies keine erfolgreiche Vorbereitung für den ESF garantiert. Die Erhöhung der nach dem Beitritt eines Landes zur EU verfügbaren Mittel führt regelmäßig zu ressourcengesteuerten und weniger zu politikgesteuerten Ansätzen. Es ist äußerst schwierig, die lokalen und regionalen Ebenen effektiv mit der Politik auf nationaler Ebene zu verknüpfen. Dies erfordert Zeit und eine Interaktion sowie bessere Kenntnisse darüber, was vor Ort tatsächlich machbar ist und die Gründe dafür. Jedes Land verfügt über einen unterschiedlichen Kontext, und es gibt keine vorgefertigten Lösungen, die Erfolg garantieren.

Auf die Humanressourcen ausgerichtete Politiken müssen dynamisch sein, um auf veränderte Umstände zu reagieren, und einen nationalen strategischen Rahmen mit klaren Prioritäten enthalten.

Für einen effektiven Einsatz des ESF müssen Lernsysteme geschaffen werden, die eine Anpassung und Entwicklung der Politiken erlauben. Hierzu bedarf es eines Vermittlers, der Humanressourcen im jeweiligen Kontext versteht und den Ländern bei ihrem Lernprozess im Zeitraum vor dem Beitritt helfen kann. Dieser Lernprozess umfasst Themen wie z. B. welche Art von Partnerschaften, Maßnahmen und Projekten für welche Zielgruppen geeignet sind und zu nachhaltigen Ergebnissen und Strukturen führen.

Darüber hinaus sollte sich der Lernprozess nicht nur auf die Situation im Land beschränken, sondern auch relevante Erfahrungen in den alten Mitgliedstaaten und insbesondere in den Nachbarländern berücksichtigen, die denselben Prozess durchlaufen. Dies ist eine Rolle par excellence für die ETF, die Netzwerke in der Region unterhält und Kenntnisse über Erfahrungen in den neuen Mitgliedstaaten besitzt. Die Rolle der ETF könnte darin bestehen, das Erlernen politischen Handelns zu erleichtern, indem sie Initiativen und Systeme unterstützt, die das Lernen ermöglichen, mit dem Ziel, Politiken anzupassen und zu entwickeln und das gegenseitige Lernen zwischen den Ländern zu fördern.

Fragen zur Diskussion

1. Wie könnte die ETF das Erlernen politischen Handelns für den ESF und für die Bekämpfung der Armut sowie für eine ausgewogene Entwicklung, Planung und Evaluierung der Politiken erleichtern?
2. Welche Erkenntnisse lassen sich aus dem ESF-Vorbereitungsprozess gewinnen, die auf Länder ohne Beitrittsaussichten angewandt werden können?
3. Welche Elemente des ESF könnten übernommen werden, um die Strategien zur Bekämpfung der Armut zu erweitern?



KOMPETENZENTWICKLUNG ZUR ARMUTSBEKÄMPFUNG UND ZUR REFORM DES BERUFSBILDUNGSSYSTEMS IN ZENTRALASIEN

Henrik Faudel, ETF, April 2006

Einleitung

Zur Zeit der ehemaligen Sowjetunion hatten die Berufsbildungsorganisationen eine Doppelrolle. Sie stellten Kompetenzen für die Planwirtschaft bereit und boten jungen Menschen eine weiter gefasste soziale Fürsorge. Während der Übergangsperiode hatten die Berufsschulen mit ihrer Aufgabe der Bereitstellung von Qualifikationen zu kämpfen und ihre soziale Aufgabe trat in den Vordergrund. Infolgedessen wurden die Berufsschulen zunehmend zu Schulen für Kinder aus armen Elternhäusern. Die Tatsache, dass sich der Schwerpunkt auf die Aufgabe der Armutsbekämpfung verlagerte, war keine bewusste Entscheidung, sondern ist vielmehr darauf zurückzuführen, dass es sehr schwierig war, auf die Kompetenzanforderungen eines sich wandelnden Arbeitsmarkts zu reagieren. Das Ziel sollte jedoch sein, junge Menschen darin zu unterstützen, wichtige Kompetenzen zu entwickeln, mit denen sie der Armut entkommen oder mit denen sich Armut vermeiden lässt, denn das Fehlen von einschlägigen Kompetenzen und mangelnde Qualität können die gegenteilige Wirkung haben und dazu führen, dass die Menschen weiterhin in Armut leben.

Der Reform des Berufsbildungssystems wurde weder von den Regierungen noch von den Geberorganisationen große Bedeutung beigemessen. Innovative Wege der Ermittlung des Kompetenzbedarfs und der Reaktion sind größtenteils außerhalb des formalen Systems zu finden. Zahlreiche innovative lokale Projekte zur Kompetenzentwicklung wurden von den Nichtregierungsorganisationen (NRO) umgesetzt. Diese Projekte waren jedoch von Gebern gesteuert und sind von ihnen abhängig. Außerdem wurden sie nicht in das Berufsbildungssystem integriert und hatten aus diesem Grund auf nationaler Ebene keine Auswirkung auf die Berufsbildung. Es wird eine Herausforderung sein, Wege zu finden, wie (innovative) lokale Projekte in eine nationale Reform des Systems eingebunden werden können, und auf diese Weise bessere Bedingungen dafür zu schaffen, dass sich die Entwicklung von Kompetenzen positiv auf die Armutsbekämpfung auswirkt.

In Zentralasien spielt die Geberunterstützung eine wichtige Rolle bei der Umsetzung einer nationalen Reform. Daher ist es unabdingbar, dass die Reform des Berufsbildungssystems in den Strategiepapieren zur Bekämpfung der Armut (Poverty Reduction Strategy Papers, PRSP) als Prioritätsbereich anerkannt wird. Eine bessere Verwendung der Finanzmittel von Gebern ist wichtig, damit sich im Bereich der Berufsbildung Reformen entwickeln können, die geeignet sind, die Entwicklung von Kompetenzen in Angriff zu nehmen, die von der Bevölkerung und den entstehenden Arbeitsmärkten benötigt werden. Die Reformen müssen an den jeweiligen nationalen Kontext angepasst sein und erfordern das Engagement und die Beteiligung nationaler Interessengruppen.

Notwendigkeit einer Reform des Systems

Die zentralasiatischen Länder übernahmen große Berufsbildungssysteme, die auf Kompetenzen für eine Beschäftigung auf dem sowjetischen Arbeitsmarkt ausgerichtet waren. Das System umfasste im Wesentlichen die anfängliche Ausbildung durch die verschiedenen Zweige des offiziellen Berufsbildungssystems und die Weiterbildung der Arbeitskräfte in den Betrieben. Dieses System bildete einen wesentlichen Bestandteil des Personalplanungssystems, das für eine zentrale Planwirtschaft ausgelegt war. Sein Zweck bestand darin, industrielle und landwirtschaftliche Massenbetriebe mit einer großen Anzahl an angelernten Arbeitern und technischen Fachkräften zu versorgen. Berufs- und Fachschulen waren über das ganze Land verteilt und die meisten Grundschulabgänger wählten diesen Zweig des Bildungssystems, obwohl viele lieber einen anderen Weg eingeschlagen hätten. Schon vor dem Übergang zu einer Marktwirtschaft hatten die Schulen, an denen die berufliche Grundlagenausbildung absolviert wird, einen schlechten Ruf, aber für viele Familien gab es keine anderen Möglichkeiten.

Das System ist mit dem Übergang zu einer Marktwirtschaft zusammengebrochen. Die Unternehmen, denen die Berufsbildungsprogramme und Berufsschulen dienten, scheiterten und die aufkommenden Arbeitsmärkte erforderten neue Arten von Kompetenzen und Wissen. Familien, die es sich leisten konnten, nutzten die neue Freiheit der Wahl der allgemeinen und beruflichen Bildung. Die Staatshaushalte einiger Länder, die traditionell von Geldleistungen aus Moskau abhängig waren, konnten die bestehende Infrastruktur der Berufs- und Fachschulen nicht länger aufrechterhalten. Da die Infrastruktur lange Zeit vernachlässigt worden war, war sie von schlechter Qualität und veraltet. In Tadschikistan wurde während des Bürgerkriegs, der auf die Unabhängigkeit folgte, ein Großteil der

Infrastruktur zerstört. Infolgedessen wurden die Berufsschulen mehr denn je zu den Bildungseinrichtungen für Kinder, deren Eltern sich keine anderen Schulen leisten konnten.

Einige Länder waren zwar in der Lage, in die Modernisierung der Aus- und Weiterbildungsstätten zu investieren, dennoch wurden drei wichtige Fragen bisher kaum angesprochen: Welche Arten von Kompetenzen werden benötigt und wie und für wen sollten sie entwickelt werden? Auf dem neuen Arbeitsmarkt sind die eng gefassten, arbeitsplatzspezifischen Qualifikationen, die im früheren System der Planwirtschaft benötigt wurden, nicht mehr gefragt. Die Beschäftigungsmöglichkeiten sind mit dem Zusammenbruch der Industriebetriebe und der Privatisierung in der Landwirtschaft schlechter geworden. Ländliche Gebiete wurden besonders hart getroffen und ein großer informeller Sektor mit einer unsicheren Beschäftigungssituation ist entstanden. Wenn es keine sicheren Arbeitsplätze gibt, benötigen die Arbeitnehmer sowohl für angestellte als auch für selbstständige Beschäftigung Kompetenzen, die an der Lebenswelt orientierte Fertigkeiten (Life Skills), wie analytisches Denken, Verhandlungsgeschick, eigenverantwortliches Handeln und Kenntnis der eigenen Rechte, mit fach- und unternehmensbezogenen Fertigkeiten kombinieren. Das bedeutet, dass der Schwerpunkt nicht mehr nur auf den Großbetrieben der Vergangenheit liegen darf, sondern auf die Erwerbstätigen verlagert werden muss, die sich flexibel anpassen müssen, um sich eine Beschäftigung als Selbstständige zu schaffen oder um in Kleinst- und Kleinunternehmen oder in modernisierten Großunternehmen zu arbeiten. Alle genannten Beschäftigungsformen erfordern unterschiedliche Kompetenzen.

In einem von zunehmender Armut geprägten Umfeld sind die Kinder aus armen Elternhäusern besonders auf die berufliche Aus- und Weiterbildung angewiesen. Das Ziel sollte jedoch sein, Jugendliche und Erwachsene darin zu unterstützen, wichtige Kompetenzen zu entwickeln, mit denen sie der Armut entkommen oder mit denen sich Armut vermeiden lässt, denn das Fehlen von wichtigen Kompetenzen und Qualität kann die gegenteilige Wirkung haben und dazu führen, dass die Menschen weiterhin in Armut leben. Eine Reform der Berufsbildung ist daher dringend erforderlich.

Die Berufsbildungssysteme sind weitgehend zentralisiert und standardisiert geblieben, weshalb die Schulen auf lokaler Ebene nicht in der Lage sind, die Entwicklung einer höherwertigen Aus- und Weiterbildung aktiv zu fördern. Berufsbildungsorganisationen können nur verstehen, welche Arten von Wissen und Qualifikationen benötigt werden und für welche Zielgruppen sie entwickelt werden können, wenn sie sich gegenüber dem lokalen Umfeld, in dem sie tätig sind, öffnen. Das Öffnen von Schulen kann außerdem die Entwicklung der erforderlichen Erfahrung und des erforderlichen Fachwissens unterstützen und sich positiv auf die Berufsbildungsreform auswirken.

Von Gebern gesteuerte Innovation

Eine innovative Entwicklung von Kompetenzen hat zwar stattgefunden, allerdings hauptsächlich außerhalb des bestehenden Systems und auf unkoordinierte Art und Weise. In Zentralasien wurden verschiedene Entwicklungsprojekte auf lokaler Ebene und im ländlichen Raum in Angriff genommen, um etwas gegen die wachsende Armut zu unternehmen. Untersuchungen der ETF zeigen, dass sich solche Projekte normalerweise auf neue Arten von Kompetenzen konzentrieren, wie eigenverantwortliches Handeln der Bevölkerung, Entwicklung von Gemeinschaften und Unterstützung für die Gründung von Kleinstunternehmen. Berufliche oder fachbezogene Kenntnisse und Qualifikationen waren nur selten Thema solcher Projekte. Die Projekte wurden im Allgemeinen von Gebern finanziert und von den NRO umgesetzt, deren Maßnahmen oft mit dem Abschluss des Projekts der Geber endeten. Nachhaltige lokale Kapazitäten zur Bewertung des Kompetenz- und Berufsbildungsbedarfs sowie zur Durchführung verschiedener Arten der Berufsbildung wurden nicht entwickelt.

Bestehende lokale Berufsbildungsorganisationen wurden nur selten als mögliche Partner bei der Förderung neuer Arten von Kompetenzen oder fachbezogener, traditioneller Kompetenzen betrachtet. Gleichzeitig haben auch die Berufsschulen keine Veranlassung gesehen, sich an derartigen Projekten zu beteiligen. Noch immer gibt es beträchtliche Differenzen zwischen Einrichtungen der Zivilgesellschaft und formalen Institutionen. Die erfolgte Innovation hat daher keinen Einfluss auf das Verhalten der wichtigsten Interessengruppen des Systems gehabt und war auch keine wirkliche Hilfe für die politischen Entscheidungsträger, die an den Diskussionen über die Reform des Berufsbildungssystems beteiligt waren.

Einbindung der lokalen Projekte zur Kompetenzentwicklung in die Reform des Berufsbildungssystems

Die Länder stehen vor der Herausforderung, aus den verschiedenen Projekten zur Kompetenzentwicklung zu lernen, die auf lokaler Ebene stattfinden, damit die Ergebnisse in die Reform des nationalen Berufsbildungssystems einfließen können. Sowohl die Schulen als auch die zentralen Behörden auf nationaler Ebene müssen dazulernen.

Die Schulen könnten Kenntnis davon erhalten, warum lokale Partnerschaften mit NRO, Beratungsdiensten für den ländlichen Raum, lokalen Behörden, Arbeitgebern und Einzelpersonen für die Entwicklung neuer Lösungen in Übereinstimmung mit dem sich wandelnden Kompetenzbedarf wichtig sind und wie solche Partnerschaften hergestellt und gepflegt werden. Neue Lösungen beziehen sich auf die Art der Kompetenzen, auf die Art und Weise, wie sie entwickelt werden sollten, damit sie besser auf den Lernbedarf bestimmter Gruppen abgestimmt sind, und auf die neuen Aufgaben der Berufsbildungsorganisationen im Zusammenhang mit der Kompetenzentwicklung.

Zentrale Behörden könnten erfahren, wie sie die lokalen Projekte in die nationale Reform des Systems einbinden können. Das Lernen bezieht sich auf die Festlegung neuer Aufgaben und Zuständigkeiten für Berufsbildungsorganisationen, auf die Überprüfung des Rechtsrahmens, der nicht als Hemmschuh wirken, sondern neue Möglichkeiten eröffnen sollte, und auf die Entwicklung von Kapazitäten, die die Schulen bei der Bewältigung ihrer neuen und erweiterten Aufgabe unterstützen.

Ein wichtiger Aspekt ist, wie die Berufsbildungsorganisationen gegenüber dem lokalen Umfeld geöffnet werden können, in dem sie tätig sind, und diese Öffnung systemweit umzusetzen. Eine Öffnung der Schulen würde die Ermittlung der sich ändernden Anforderungen des Arbeitsmarkts und der Einzelpersonen sowie die Reaktion auf diese geänderten Anforderungen erleichtern. Eine solche Öffnung könnte dazu führen, dass die Schulen sich an anderen, oft innovativen Projekten auf lokaler Ebene beteiligen. Außerdem würden sich die Bedingungen dafür verbessern, bislang isolierte und geberabhängige lokale Entwicklungsprojekte nachhaltiger zu gestalten, indem diese Projekte in weiter gefasste institutionelle Politikrahmen integriert werden.

Geber und die ETF

Kirgisistan, Tadschikistan und Usbekistan haben Strategiedokumente zur Armutsbekämpfung (Poverty Reduction Strategy Papers, PRSP) entweder bereits erarbeitet oder befinden sich im Prozess der Erarbeitung dieser Dokumente. In den ersten PRSP in Kirgisistan und Tadschikistan wurde der Kompetenzentwicklung keine vorrangige Bedeutung beigemessen. Der Ansatz der an der Entwicklung der PRSP beteiligten internationalen Organisationen hat die Länder nicht dazu ermutigt, das Thema vorrangig zu behandeln. Auch die Länder selbst haben die Kompetenzentwicklung nicht als zentrales Thema betrachtet, da die wichtigsten Interessengruppen des Systems davon überzeugt waren, dass der Kompetenzbedarf und nicht deren Bereitstellung das Problem darstellte.

Angesichts der begrenzten Mittel, die auf nationaler Ebene verfügbar sind, bleibt die Geberunterstützung eine Voraussetzung für die Umsetzung einer Reform des Berufsbildungssystems in Zentralasien. Geberunterstützung kann jedoch nur sichergestellt werden, wenn der Kompetenzentwicklung in den PRSP vorrangige Bedeutung beigemessen wird. Bisher blieben viele von Gebern finanzierte Projekte relativ erfolglos oder verzeichneten bestenfalls auf isolierter Projektebene bescheidene Erfolge. Auswirkungen auf das System waren selten. So wie die Länder selbst die Reform des Berufsbildungssystems nicht mit Projekten zur Bekämpfung der Armut verknüpft haben, neigten auch die Geber dazu, die Reform des Systems isoliert von anderen Projekten zur Armutsbekämpfung zu unterstützen. Die Kompetenzentwicklung war zwar gelegentlich in Projekte zur Armutsbekämpfung eingebunden, wurde jedoch nur selten im Zusammenhang mit der nationalen Reform des Systems gesehen.

Die ETF kann mit einem Projekt zum Erlernen des politischen Handelns eine Schlüsselrolle übernehmen, wenn es darum geht, diese Situation zu verbessern. Die ETF kann den politischen Entscheidungsträgern in Zentralasien zeigen, wie sich verschiedene Länder der Herausforderung gestellt haben, ihr Berufsbildungssystem mit dem Ziel der Armutsbekämpfung neu auszurichten und zu reformieren. Sie kann auf die Vorteile aufmerksam machen, die eine Öffnung der

Berufsbildungsorganisationen und deren Befähigung zur Bildung lokaler Partnerschaften mit sich bringen. Auf der Basis lokaler Partnerschaften könnten die Kapazitäten verbessert werden, so dass der neue und sich wandelnde Kompetenzbedarf in der Gesellschaft ermittelt sowie innovative und flexible Ausbildungsmöglichkeiten entwickelt werden können. Die ETF muss außerdem dafür sorgen, dass den Entscheidungsträgern zunehmend bewusst wird, dass sich Lösungen nicht allein auf lokaler Ebene erzielen lassen. Unterstützung und Engagement seitens der nationalen Interessengruppen sind unabdingbar, damit ein allgemein positives schulisches Umfeld geschaffen werden kann, das einen echten Beitrag zur Armutsbekämpfung leistet.

Offene Fragen

- Wie können wir ein positives Umfeld schaffen, das Berufsbildungsorganisationen ermutigt, sich gegenüber ihrem lokalen Umfeld zu öffnen, z. B. gegenüber Beratungsdiensten für den ländlichen Raum, NRO, lokalen Behörden, regionalen Entwicklungsbehörden, Arbeitgebern und Einzelpersonen?
- Wie können wir sicherstellen, dass Entwicklungsprojekte auf lokaler Ebene und im ländlichen Raum, deren weiter gefasstes Ziel die Armutsbekämpfung ist, in Diskussionen über die Reform des Berufsbildungssystems einbezogen werden?
- Welche Projekte zum Erlernen des politischen Handelns könnte die ETF ins Leben rufen, damit jedes Land in die Lage versetzt wird, Entscheidungen zu treffen, die auf seine Situation zugeschnitten sind, und eine Antwort auf die Frage zu geben, wie das Ziel der Armutsbekämpfung durch Kompetenzentwicklung erreicht werden kann?



PEER-REVIEWS UND PEER-LEARNING: OPTIONEN FÜR DAS ERLERNEN POLITISCHEN HANDELNS ZUR ENTWICKLUNG VON STRATEGIEN ZUR ARMUTSBEKÄMPFUNG?

Arjen Vos, ETF, April 2006

Auf das Lernen kommt es an

In Europa suchen Politiker immer häufiger jenseits der Grenzen ihres Landes Informationen, Beispiele bewährter Praktiken und Politiken und Rat von Partnern, die sich in derselben Situation befinden (Peers), um in ihrem nationalen Kontext neue Strategien auf den Weg zu bringen, zu entwickeln und umzusetzen. Das Bewusstsein für die Bedeutung der Entwicklung von Kompetenzen für die Armutsbekämpfung lässt sich unter anderem dadurch schärfen, dass politische Entscheidungsträger Gelegenheit haben, mit Menschen, die mit der Entwicklung der Kompetenzen armer Menschen als einem Werkzeug zur Bekämpfung ihrer Armut befasst sind oder waren, zusammenzukommen, mit ihnen zu sprechen und ihnen zuzuhören.

Peer-Reviews und Peer-Learning gehören zu den Instrumenten, mit deren Hilfe politische Entscheidungsträger politisches Handeln erlernen können. Die Erfahrung der ETF in Südosteuropa zeigt, dass der Prozess des Peer-Learning wahrscheinlich ein effizienteres Lerninstrument ist als der Abschlussbericht einer Peer-Review-Übung, der vielleicht doch nur zusammen mit vielen anderen Berichten in einer Schublade endet.

Die Erfahrung der ETF

Die ETF brachte 2002 und 2003 in zehn Ländern Südosteuropas eine erste Runde von Peer-Reviews auf den Weg¹. Der Grundgedanke war, dass die Peer-Reviewer von Partnern, die sich in derselben Situation befinden, lernen, und dass zugleich die politischen Entscheidungsträger des überprüften Landes aus der Untersuchung und den Empfehlungen dieser Fachleute lernen. Der Peer-Review-Ansatz der ETF könnte als eine Kombination des traditionellen Peer-Review mit einer moderneren Form des Peer-Learning betrachtet werden und als eine Art übergreifender Ansatz, der sich vom Modell des expertengeleiteten Wissenstransfers entfernt und eher partizipatorische Formen des Erlernens von Politik praktiziert.

Ein hohes Maß an individuellem Peer-Learning

Das Ziel einer Verbindung von Kapazitätsaufbau und politischer Beratung erwies sich als zu ehrgeizig. Die Peers hatten oft einen unterschiedlichen Hintergrund, was ihre Fachkenntnisse und ihre Aufgaben betraf, und ihre politischen Positionen in ihren Ländern waren nicht immer vergleichbar. Zudem kamen einige von ihnen aus Südosteuropa, die Mehrheit jedoch aus den „alten“ und „neuen“ Mitgliedstaaten. In diesen gemischten Teams war es schwierig, einen gemeinsamen Lernprozess in Gang zu bringen. Das Peer-Review wurde als äußerst erfolgreich bewertet, was den persönlichen Kapazitätsaufbau und die Erweiterung des Blickwinkels der Beteiligten betraf; doch die Auswirkungen auf die nationalen Politiken waren nur sehr begrenzt.

Geringe Auswirkungen der Empfehlungen des Peer-Review

Obwohl die Berichte des Peer-Review von den meisten Ländern positiv aufgenommen und die Untersuchung sowie die Empfehlungen von den wichtigsten Akteuren unterstützt wurden, waren die Auswirkungen auf die Politikentwicklung in den meisten Fällen unerheblich. Dies mag auf die Zeitspanne zwischen den Peer-Review-Besuchen und der Fertigstellung der Berichte oder auf die

¹ Die Zielsetzungen waren:

- Bereitstellung einer externen Bewertung von Initiativen zur Reform der Berufsbildung für nationale Politiker
- Verbesserung der gegenseitigen Kenntnis und Einsicht in Systeme, Themen und Entwicklungen der Berufsbildung
- Förderung der regionalen Vernetzung, des Erfahrungsaustauschs und der Zusammenarbeit von Fachleuten der Berufsbildung, Akteuren und Politikern
- Schärfung des Bewusstseins und Erleichterung des Transfers von Erfahrungen der Berufsbildungsreform von EU-Mitgliedstaaten und Kandidatenländern.
- Beitrag zum Programmierungszyklus der EU-Hilfe
- Intensivierung der Zusammenarbeit zwischen der ETF und den nationalen Behörden/Experten der Region

Dieses Paper stützt sich auf Peter Grootings, Søren Nielsen, Margareta Nikolovska und Arjen Vos, ETF, Peer review and peer learning: Incompatible or complementary approaches to facilitate policy learning? Entwurf eines Kapitels für das ETF-Jahrbuch 2006

Qualität oder Sachdienlichkeit der Empfehlungen zurückzuführen sein, bei den meisten anderen Sachverständigengutachten trifft dies jedoch ebenfalls zu.

Die externen Bewerter gelangten zu der Schlussfolgerung, dass eine breitere Eigenverantwortlichkeit für das Peer-Review die Wahrscheinlichkeit erhöhen würde, dass die politischen Empfehlungen effizient genutzt werden. Darüber hinaus hoben sie die Bedeutung von Follow-up-Maßnahmen hervor, um die Umsetzung der Empfehlungen zu unterstützen. In einigen wenigen Fällen spielten die Peer-Reviews eine wichtige Rolle bei der Festlegung neuer EU-Projekte, in anderen Fällen – beispielsweise in Bulgarien und Bosnien und Herzegowina – gingen einzelne Elemente in neue Rechtsvorschriften ein; doch hier handelte es sich um Ausnahmen von der Regel.

Wäre ein komparativer Ansatz effizienter?

2005 organisierte die ETF ein regionales Peer-Review zur Umsetzung von Lehrplanreformen. Das zweite Review befasste sich insbesondere mit der Frage, warum die nationalen Lehrplanreformen trotz der umfangreichen internationalen Hilfe so wenig vorankamen. Die Peers, die ausnahmslos aus der Region kamen, waren Fachleute für Lehrplanentwicklung, hatten aber nicht alle einen Hintergrund im Bereich der Politikentwicklung. Sie fungierten außerdem als nationale Koordinatoren für die Studienaufenthalte in ihrem Land. Ein EU-Experte unterstützte die Arbeit der Teams.

Es wurde ein zusammenfassender vergleichender Bericht mit regionalen und länderspezifischen Empfehlungen erstellt. Bislang ist es noch zu früh, um die Auswirkungen dieses Review zu beurteilen. Der Mangel an Erfahrungen im Bereich der Politikgestaltung war ein großer Nachteil bei dieser Maßnahme. Insbesondere der Abschlussbericht trägt zu einem länderübergreifenden Vergleich als Instrument des Erlernens politischen Handelns bei. Offen bleibt, in welchem Maße die politischen Entscheidungsträger die Empfehlungen des Berichts umsetzen werden.

Oder sollten wir politische Entscheidungsträger als Peers heranziehen?

Politiker in aller Welt werden erst dann „aktiv“, wenn es ein Problem gibt und in der Bevölkerung große Unzufriedenheit mit aktuellen politischen Maßnahmen herrscht. Im Kontext der Reform der Berufsbildung müssen politische Entscheidungsträger in den Übergangsländern versuchen, wenig strukturierte Probleme in einem Umfeld mit komplexen Beziehungen zwischen den Akteuren zu lösen. Selbst wenn wir annehmen, dass sie wissen, was sie erreichen wollen, herrscht doch erhebliche Unsicherheit darüber, wie es sich erreichen ließe. Es ist wichtig, die kontextbedingten Einschränkungen politischen Handelns zu erkennen und zu sehen, was sich im eigenen nationalen Kontext in wirksame politische Strategien umsetzen lässt. Daher ist Lernen für politische Entscheidungsträger vielleicht noch mehr als für andere Lernende mehr als nur ein kognitiver Prozess: Lernen ist Praxis.

Kontext und Bedingungen effizienten politischen Lernens

Die Überprüfung der ETF-Erfahrungen mit Peer-Review und Peer-Learning hat gezeigt, dass die ursprünglichen Erwägungen und Argumentationen darauf abzielten, prozess- und ergebnisorientierte Ansätze zu verbinden, dass dies in der Praxis jedoch auf bestimmte Schwierigkeiten stieß. Positiv war an dieser Erfahrung, dass es einer der ersten Versuche war, Peer-Learning als einen Ansatz der Politikentwicklung einzuführen. Seit 2005 ist dieser Peer-Learning-Ansatz auch ein Schlüsselinstrument in den Diskussionen der EU über allgemeine und berufliche Bildung². Die EU hat sich außerdem darauf geeinigt, den Schwerpunkt auf politische Entscheidungsträger und politische Prioritäten zu legen.

Eine abschließende Analyse der jüngsten Erfahrungen der ETF führt zu dem Ergebnis, dass Peer-Reviews und Peer-Learning unter bestimmten Bedingungen ein effektives Lernumfeld schaffen, in dem der Einzelne sein Bewusstsein für maßgebliche politische Fragen schärfen und sie besser verstehen kann. Der Lerneffekt in Bezug auf die Schärfung des Bewusstseins ist wahrscheinlich in der Phase der Vorbereitung politischen Handelns am größten, Peer-Reviews haben aber auch in späteren Phasen des

² Als Folgemaßnahme zu der EU-Ministerkonferenz zur Berufsbildung „A Europe of skills: let's do the job!“ im Dezember 2004 in Maastricht hat die Europäische Kommission ihre Unterstützung für die Umsetzung der Ziele von Lissabon auf nationaler Ebene durch die Einführung des Peer-Learning verstärkt. Die Kommission definiert dies als „Kooperationsprozess auf europäischer Ebene, bei dem die „Reformakteure“ eines Landes durch direkten Kontakt und praktische Zusammenarbeit von den Erfahrungen ihrer Pendanten in anderen Ländern profitieren können, um Reformen in Arbeitsbereichen von gemeinsamem Interesse zu verwirklichen.“ Sein Ziel ist es, voneinander zu lernen und zum europäischen Raum für allgemeine und berufliche Bildung beizutragen.

Prozesses der Entwicklung von Maßnahmen zur Umsetzung politischer Strategien und ihrer Überwachung noch starke Lerneffekte.

Am größten ist der Lerneffekt von Peer-Learning-Maßnahmen für die unmittelbar am Prozess Beteiligten. Der Lerneffekt für die Peers war gewaltig, und der Ansatz des Peer-Learning-Review erwies sich als wertvolles Vehikel für das gemeinsame Erlernen politischen Handelns.

Doch weder durch Peer-Reviews noch durch Peer-Learning lässt sich – wenn sie als isolierte Einzelveranstaltungen organisiert werden – erreichen, dass diese individuellen Lerneffekte eine Auswirkung auf den Prozess der Politikgestaltung haben. Wenn das in den Peer-Reviews Erlernete im Prozess der Politikgestaltung eine Rolle spielen soll, müssen die Peer-Reviews in eine umfassendere Strategie des Erlernens politischen Handelns eingebettet sein, die eine Reihe ergänzender Maßnahmen zur Weitergabe von Wissen und zum Erlernen politischen Handelns einschließt.

Zu diskutierende Fragen

1. Wären die Instrumente der Peer-Reviews und des Peer-Learning für die Diskussionen über Armutsbekämpfung auf regionaler Ebene brauchbar?
2. Welches dieser Instrumente ist in diesem Stadium der Politikentwicklung besser? Wie könnten sie im regionalen Kontext umgesetzt werden? Wer sollte daran beteiligt sein?
3. Wie lässt sich eine Plattform zum Erlernen politischen Handelns in realen Kontexten der politischen Entscheidungsfindung schaffen, die den politischen Entscheidungsträgern klare politische Optionen aufzeigt?



FÖRDERUNG DES ERLERNENS POLITISCHEN HANDELNS: AKTIVES LERNEN UND DIE REFORM DER BILDUNGSSYSTEME IN ÜBERGANGSLÄNDERN

Peter Grootings, April 2006

Übersicht

In dem vorliegenden Dokument werden Möglichkeiten zur Anwendung von Strategien des aktiven bzw. neuen Lernens im Rahmen von Bildungsreformen in Übergangsländern erörtert. Hierbei sind die folgenden vier Aspekte zu berücksichtigen: Zunächst wird untersucht, **warum** diese neuen Strategien überhaupt von Bedeutung sind. Im weiteren Verlauf wird die Auswirkung dieser neuen Lernstrategien auf die Bildungsreformen und deren Inhalte behandelt. Der dritte Aspekt befasst sich mit dem eigentlichen Prozess der Bildungsreform und insbesondere mit der Frage, **wie** Reformmaßnahmen entwickelt und durchgeführt werden. Abschließend wird ein Problem behandelt, das in allen Konzepten des aktiven Lernens zu finden ist: Der vierte Aspekt befasst sich mit den bei der Einführung von Strategien des aktiven Lernens auftretenden Spannungen und Widersprüchen zwischen der Art der Durchführung und den Inhalten dieser Konzepte. In dem vorliegenden Dokument werden die verschiedenen Aspekte erörtert. Der Schwerpunkt liegt hierbei jedoch auf der Frage, wie die internationale Unterstützung durch Institutionen wie die Europäische Stiftung für Berufsbildung (ETF) einen größeren Beitrag zu nachhaltigen Reformen nationaler Bildungssysteme leisten kann¹.

Einleitung

Multilaterale und bilaterale Geberorganisationen veröffentlichen zunehmend Erklärungen hinsichtlich der Notwendigkeit einer kontextgebundenen Wissensvermittlung und der Stärkung der Eigenverantwortung im Bereich der Entwicklungspolitik durch die Einbindung lokaler politischer Entscheidungsträger und weiterer Interessengruppen in die Entwicklung und Durchführung politischer Lösungen². Die Übertragung von politischen Konzepten durch die Übernahme oder das (teilweise) Kopieren von Strategien und Modellen aus anderen Kontexten dominiert noch immer die tägliche Arbeitsweise der Geberorganisationen (King, 2005; King und McGrath, 2004; Grootings, ETF, 2004; Ellerman, 2005).

Entwicklungsorganisationen und deren Mitarbeiter sind in der Regel als Lehrer an Schulen tätig und verfügen daher über relevantes Wissen und die entsprechenden Kenntnisse in Bezug auf den jeweiligen Bedarf. Dieses relevante Wissen muss den Partnern, die (noch) nicht über diese Erfahrungswerte und Kenntnisse verfügen, lediglich bereitgestellt (bzw. ihnen zugänglich gemacht) werden. Darüber hinaus sollen diese Partner die Maßnahmen, die ihnen als bewährte Praktiken empfohlen werden, auch durchführen. Lokale politische Entscheidungsträger und Interessengruppen werden als passive Empfänger von Wissen und Weisungen angesehen, die noch kein relevantes Vorwissen oder relevante Erfahrungswerte besitzen. Entwicklung und Reform werden als Prozess sozialer Umgestaltung angesehen, der nur dann erfolgreich verläuft, wenn die Maßnahmen technisch korrekt umgesetzt werden. Tatsächlich sind die meisten Reformprojekte sehr kurzlebig, da sie nicht den jeweiligen Anforderungen entsprechen und die lokalen Verantwortlichen keine Eigenverantwortung zeigen. Viele Reformen zeigen daher häufig keine nachhaltige Wirkung. Vielmehr hängt die Durchführung bzw. die Aussetzung der Reformen von den Gebern und deren Organisationen ab.

Einer der Gründe für die Kluft zwischen der Theorie in Form von Erklärungen und dem eigentlichen Handeln ist ein spezielles – einige würde sagen ein falsches – und oft lediglich implizites Verständnis davon, warum und wie Menschen lernen und wie sie neue Kenntnisse und neues Fachwissen erwerben³. Die Annahme, der die meisten traditionellen Lernmethoden unterliegen, sieht wie folgt aus: Eine Person (der Vertreter der Geberorganisation) besitzt das relevante Wissen, und die Lernenden, die nicht über dieses Wissen verfügen (d. h. die lokalen Entscheidungsträger und Interessengruppen)

¹ Die Europäische Stiftung für Berufsbildung (ETF) unterstützt als Fachkompetenzzentrum der Europäischen Union Berufsbildungsreformen in den Partnerländern im Rahmen der Programme der Europäischen Union auf dem Gebiet der Außenbeziehungen. Nähere Informationen sind unter www.etf.europa.eu abrufbar.

² Auch die Weltbank kündigte im August 2004 die Überarbeitung ihrer Leitlinien für die politikgebundene Vergabe von Krediten („From Adjustment lending to Development Policy lending“ [Vom Anpassungsdarlehen zur entwicklungspolitisch orientierten Darlehensvergabe]) an. Dieses Vorgehen basiert auf dem Verständnis, dass ein universell funktionierendes Reformmodell nicht existiert und die Regierungen die Reformen daher eigenverantwortlich und unter Berücksichtigung der jeweiligen nationalen Bedürfnisse durchführen müssen. Diese Maßnahmen zwingen die Gläubigerregierungen nun zum Handeln, ohne zu berücksichtigen, ob sie überhaupt zu einem solchen Vorgehen bereit sind. Vgl. auch King 2005.

³ Natürlich gibt es hierfür viele weitere Gründe, von denen einige möglicherweise (zumindest kurzfristig) noch bedeutender sind, z. B. die Tatsache, dass politische Unterstützung in der Regel Teil eines umfassenden Finanzhilfepakets ist und dass die Anerkennung und die Durchführung politischer Beratungsstrategien eine der Bedingungen für den Erhalt dieser Hilfeleistungen ist. Doch selbst wenn diese Bedingungen nicht mehr relevant sind, bleibt dieses Konzept der Übertragung politischer Strategien risikobehaftet.

verfolgen den Prozess der Wissensvermittlung aufmerksam und wenden das so erlernte Wissen später an.

Es gibt viele verschiedene Lernmethoden, die auf die unterschiedlichen Lerntypen abgestimmt sind: Nur so kann erreicht werden, dass die Lernenden dem Unterricht aufmerksam folgen und die Weisungen ihrer Lehrer auch umsetzen. Wird jedoch nicht die auf den jeweiligen Lerntyp abgestimmte Lernmethode angewendet, kann dies unter Umständen zu einer Demotivierung bei dem Lernenden führen. Das „einzig wahre“ Wissen des Gebers ist möglicherweise nicht bekannt (oder – wie der Geber argumentieren würde – es wurde nicht korrekt verstanden) und hat nicht zu dem erwünschten und erwarteten Ergebnis geführt (sei es aus Mangel an „politischem Handlungswillen“ oder – freundlicher ausgedrückt – aufgrund unzureichender Kapazitäten).

Die Theorien im Bereich des neuen Lernens hingegen gehen davon aus, dass die Lernenden beim Erwerb neuer Kenntnisse sowie bei der Anwendung des Gelernten erfolgreicher sind, wenn sie aktiv in diese Prozesse eingebunden werden. Die Förderung des aktiven Erlernens politischen Handelns kann einen besseren Beitrag zu nachhaltigen Reformen von Systemen leisten und rückt daher immer mehr an die Stelle einer ausschließlichen Übertragung politischer Konzepte⁴.

In Abschnitt 1 folgt eine kurze Zusammenfassung der wesentlichen Merkmale des aktiven bzw. neuen Lernens. Außerdem werden auch die Auswirkungen des aktiven Lernens auf formale Bildungssysteme, auf das informelle Lernen sowie auf die Rollen und Verantwortlichkeiten wichtiger Interessengruppen – insbesondere Lehrer und Lernende – näher erörtert. Abschnitt 2 befasst sich mit der Tatsache, dass Bildungsreformen in Übergangsländern in der Regel das gesamte System betreffen und zeigt außerdem die Rolle der internationalen Geberorganisationen bei der Unterstützung solcher Reformen auf. In Abschnitt 3 wird das Konzept des Erlernens politischen Handelns als eine Übertragung der Grundsätze des aktiven Lernens auf die Unterstützung bei Reformmaßnahmen vorgestellt. In Abschnitt 4 werden einige praktische Auswirkungen und Gegensätze hinsichtlich des Konzepts des Erlernens politischen Handelns aufgezeigt. In diesem Rahmen wird eine Neuverteilung der Rollen der Geberorganisationen und Berater gefordert. Dieser Anspruch begründet sich durch die ähnliche Rollenverteilung zwischen Lehrern und politischen Beratern im Bereich des Lernens. Abschnitt 5 enthält schließlich die Empfehlung, dass der Austausch von Wissen ein fester Bestandteil des Erlernens politischen Handelns sein sollte.

1. Aktives Lernen

Die Einbindung von Personen in eine erfolgreiche Lernumgebung stellt insbesondere seit der Einführung formaler Bildungssysteme, deren Besuch im Rahmen standardisierter schulischer Bildungsprogramme verpflichtend war, ein großes Problem dar. Einige Lehrer und auch einige Lernende finden sich in diesem System zurecht – dies trifft jedoch bei Weitem nicht auf alle Beteiligten zu. Diskussionen über schlechte Bildungssysteme, schlechte Schulen, schlechte Lehrer, schlechte Lernumgebungen und schlechte Schüler wurden schon häufiger geführt. Teilweise wurde lediglich den guten Schülern Aufmerksamkeit geschenkt; schlechte Schüler waren auf sich alleine gestellt oder wurden in spezielle, geringerwertige Bildungssysteme abgeschoben. Die Berufsbildung war bisher in vielen Ländern nur die zweite – manchmal auch die letzte – Wahl der Personen, denen der Erfolg auf dem „klassischen“ Bildungsweg versagt blieb. Infolgedessen kommt es immer wieder zu Diskussionen über die Ursachen, die Folgen und über mögliche Lösungen in diesem Bereich. Auf der Suche nach Lösungen tendieren viele Länder dazu, Strategien von erfolgreicheren Ländern zu übernehmen.

Die politischen Diskussionen waren geprägt von dem vorherrschenden Verständnis davon, warum, was, wo und wie Menschen lernen und wie Menschen zum Lernen motiviert werden können. Die traditionellen Verhaltens- und kognitiven Ansätze, auf denen ein Großteil der standardisierten (formellen und informellen) Bildung basiert, gehen davon aus, dass Lernen eine stetige Anhäufung einzelner Wissenseinheiten und Fähigkeiten ist, die den Lernenden einfach präsentiert werden können⁵. Hager (2005) gelangt aus seinem Verständnis des Lernens zu fünf weiteren Annahmen:

- Es gibt eine perfekte Art des Lernens.
- Lernen ist im Wesentlichen eine individuelle Aktivität.

⁴ Andere würden vermutlich argumentieren, dass eine gute und stabile Regierung, eine Beteiligung der Bürger, der Kampf gegen die Korruption und vernünftige rechtliche Rahmenwerke von größerer Bedeutung sind. Das vorliegende Dokument beschäftigt sich ausschließlich mit den Aspekten des Lernens, die bisher vernachlässigt wurden.

⁵ Siehe hierzu Driscoll 2000 für einen kritischen Überblick über die verschiedenen Lerntheorien.

- Nichtvorhandene Transparenz mindert den Wert des Lernens.
- Lernen konzentriert sich auf das, was stabil und von Dauer ist.
- Lernen ist wiederholbar.

Konstruktivistische Ansätze gehen jedoch davon aus, dass es sich beim Lernen um einen kontinuierlichen und sehr selektiven Prozess zum Austausch von Wissen zwischen Menschen und ihrem Umfeld handelt und argumentieren, dass die Menschen den erworbenen Informationen eigene Bedeutungen zuordnen. Diese Zuordnung erfolgt anhand von vorhandenem Wissen und ist eingebettet in die Weltanschauung der Menschen. Sie verarbeiten und behalten nur die Informationen, die für sie selbst relevant sind. Die Menschen entwickeln so ein eigenes Wirklichkeitsbild, auf dem ihr gesamtes Handeln gründet. Menschen interpretieren dieselben Dinge daher möglicherweise auf unterschiedliche Art und Weise, berücksichtigen unterschiedliche Aspekte und treffen auf der Grundlage der gleichen Information unterschiedliche Entscheidungen.

Konstruktivisten argumentieren zudem, dass es neben der reinen Vermittlung von Expertenwissen auch viele weitere Arten des Lernens gibt (Verloop und Lowyck, 2003); dass Lernen in erster Linie eine soziale Aktivität ist (Lave und Wenger, 1991; Wenger, 1998); dass eine ganze Reihe taktischen Lernens existiert, das nicht ohne Weiteres in Kategorien eingeordnet und demonstriert werden kann, bei Bedarf jedoch vorhanden ist (Schön, 1983); dass Lernen dynamisch und stark kontextabhängig ist und erfolgreiches Lernen daher von geeigneten Lernumgebungen abhängt (Kolb, 1984; Simons et al., 2000). Diese Erkenntnisse werden zusammenfassend als neues Lernen bzw. aktives Lernen bezeichnet. Trotz der zahlreichen Versuche, Methoden des aktiven Lernens in traditionelle Bildungsumfelder zu integrieren – häufig auf einer Ad-hoc-Basis – hat sich ein eher ganzheitliches Konzept des aktiven Lernens zu einem neuen Paradigma entwickelt. Ausgehend von den Strategien des aktiven Lernens haben einige Länder, darunter auch die Niederlande, damit begonnen, Teile ihres öffentlichen Bildungssystems zu reformieren.

Viele Strategien, die im Rahmen des neuen Lernens bekannt geworden sind, wurden schon vor Jahren von Schulreformatoren wie Dewey, Montessori, Fröbel, Steiner, Freinet und vielen anderen propagiert und in den Schulen, die auf den jeweiligen pädagogischen Grundsätzen dieser Innovatoren basieren, auch praktiziert. Bis vor kurzem waren Methoden, die verschiedene Lernergebnisse und alternative Lernkonzepte miteinander kombinierten, noch Randphänomene und konnten sich gegen die etablierten Bildungs- und Ausbildungskonzepte nicht behaupten. Ein Großteil der öffentlichen Bildung wurde durch das vorherrschende Modell geprägt, in dem Lehrer und Ausbilder als Experten fungieren und ihr Wissen und ihre Kenntnisse schrittweise an ihre Schüler weitergeben, die kein oder kaum Vorwissen besitzen.

Das gesteigerte Interesse am Paradigma des neuen Lernens in den 90er Jahren des 20. Jahrhunderts ist das Ergebnis von grundlegenden Änderungen auf dem Arbeitsmarkt, die zu einer großen Unsicherheit der Beschäftigten geführt und den Bedarf an lebenslangem Lernen geschaffen haben⁶. Andererseits konnten die neuen Erkenntnisse und Forschungsergebnisse aus einer ganzen Reihe von Disziplinen, die sich mit der Frage beschäftigen, wie Menschen lernen und neue Informationen speichern, die wissenschaftliche Basis für ein verändertes Verständnis des Lernens liefern⁷. Diese Entwicklungen fallen mit der größeren Bedeutung zusammen, die den spezifischen Kriterien für Lernergebnisse, der Berücksichtigung alternativer Konzepte zum Erreichen dieser Lernergebnisse und der Entwicklung von Lehrmethoden, auf die Lehrer und Ausbilder zum Organisieren von Lernprozessen zurückgreifen können, eingeräumt wird. Die Konzepte des neuen Lernens gestehen den Lernenden eine aktivere Rolle zu, indem sie die eigenen Lernprozesse verwalten und gestalten können unter Beachtung der Tatsache, dass erfolgreiches Lernen nur dann erreicht werden kann, wenn die Lernenden die Informationen und Anweisungen aktiv aufnehmen und anwenden.

Das Paradigma des aktiven Lernens betont insbesondere die Notwendigkeit neuer Kriterien und neuer Lernergebnisse. Aus Gründen der Beschäftigungsfähigkeit in einer Welt, die von schnelllebigen Arbeitsanforderungen und wachsender Unsicherheit geprägt ist, sollten Lernergebnisse nicht mehr nur bei Bedarf als relevant erachtet werden, sondern dauerhaft, flexibel, substanziell, verallgemeinerbar und

⁶ OECD, 1996. Darüber hinaus haben auch die rückläufigen öffentlichen Haushalte zu den Versuchen beigetragen, Bildung effizienter und effektiver zu gestalten, und neoliberale politische Agenden sowohl des linken als auch des rechten Flügels stellten den autonomen und mündigen Bürger wieder in den Mittelpunkt. Änderungen in Zusammenhang mit der Organisation der Arbeit in Unternehmen erfordern ebenfalls verantwortungsvolle Arbeitnehmer, die vorausschauend und präventiv arbeiten können und nicht mit Verzögerung oder gar zu spät reagieren. Das wirtschaftliche und politische Klima der 90er Jahre war sehr empfänglich für die Erkenntnisse und Theorien des aktiven Lernens. Das aktive Lernen ist weitaus mehr als nur ein wissenschaftlich gestütztes Konzept.

⁷ Dies schließt neben der Psychologie und den Erziehungswissenschaft (Driscoll 2000) auch die Hirnforschung ein (OECD 2002).

anwendungsorientiert sein (Simons et al., 2000). Diese Kriterien könnten ebenfalls auf traditionelle Lernergebnisse angewendet werden, insbesondere hinsichtlich eines verhältnismäßigen Wissens und technischer Fähigkeiten sowie deren zeitliche und kontextbezogene Übertragung.

Doch auch neue Arten von Lernergebnissen haben an Bedeutung gewonnen. Diese umfassen z. B. die Fähigkeit zu lernen, zu denken, zusammenzuarbeiten und zu steuern. Die Menschen sollten in der Lage sein, sich verändernden Situationen schnell anzupassen, mit einer anhaltenden Unsicherheit umgehen können und außerdem wissen, wo und wie Informationen lokalisiert werden können, die sie benötigen, um den Herausforderungen im Alltag und im Berufsleben zu begegnen⁸. Diese regulativen bzw. Meta-Lernergebnisse haben auch angesichts der Menge an neuen Informationen, die durch moderne Informations- und Kommunikationstechnologien immer schneller verfügbar sind, an Bedeutung gewonnen. Informationen werden nicht mehr einfach nur zur Verfügung gestellt: Die Frage, wie die Menschen die gewonnenen Informationen verwerten können, wird immer relevanter (Simons et al., 2000).

Gerade der Aspekt dieser neuen (sozialen bzw. Schlüssel-) Kompetenzen hat die Lehrpläne und die Bildungsreformen in vielen Ländern seit den frühen 90er Jahren nachhaltig beeinflusst. Ursprünglich waren diese Reformen darauf ausgerichtet, bestehende Lehrpläne und herkömmliche Konzepte zu bereichern, indem deren Inhalte hinterfragt und ergänzt wurden. Heute werden sie jedoch zunehmend so interpretiert, dass die traditionellen Methoden, nach denen das Lernen organisiert wird, nicht ausreichend in der Lage sind, diesen neuen Erkenntnissen und Anforderungen an das Lernen gerecht zu werden⁹. Die wichtigsten Fragen im Rahmen von Bildungsdiskussionen beschäftigen sich daher derzeit nicht mit dem *Was*, sondern mit dem *Wie*: Wie können neue Lernergebnisse erreicht werden und wie kann gewährleistet werden, dass diese Lernergebnisse den neuen Kriterien entsprechen?

Seitens der Erziehungswissenschaften begründet sich das Interesse für neue Lernergebnisse auf einem besseren Verständnis davon, wie Erfahrungen und Wissen im Gedächtnis gespeichert werden und welche Arten von Lernaktivitäten die Lernenden anwenden. Es werden in der Regel drei Arten der „Speicherung“ unterschieden: Die episodische Speicherung basiert auf persönlichen, situationsabhängigen und affektiven Erfahrungen. Die konzeptionelle bzw. semantische Speicherung bezieht sich auf Konzepte und Strategien und deren Definition, wohingegen die aktive Speicherung die Frage behandelt, wie episodisches und semantisches Wissen eingesetzt werden kann. Menschen haben unterschiedliche Präferenzen hinsichtlich der Speicherung von Informationen. Da die konzeptionelle und semantische Form der Speicherung traditionell einen höheren (intellektuellen) Stand hat, wurde dem theoretischen Wissen gegenüber dem praktischen Wissen der Vorzug gegeben und theoretisches (geistiges) Lernen als wichtiger erachtet als das praktische Lernen.

Traditionelle Lehrpläne umfassen daher verschiedene theoretische Fachgebiete (die nicht in Bezug zueinander stehen) und – in der Berufsausbildung – zusätzlich noch praktische Lehrstunden, in denen das zuvor erworbene theoretische Wissen angewendet werden kann. Moderne Bildungswissenschaftler setzen jedoch gute Lernergebnisse mit einer umfangreichen und komplexen Gedächtnisspeicherung gleich, wobei eine starke Beziehung zwischen den verschiedenen Arten der Gedächtnisspeicherung existiert. Die Wissenschaftler argumentieren, dass diese Verknüpfungen von jeder der drei Arten der Gedächtnisspeicherung ausgehen können. Einige Menschen begreifen die Theorie erst durch praktische Fragestellungen, während andere möglicherweise erfolgreicher sind, wenn sie zunächst theoretische Kenntnisse erwerben (Simons et al., 2000; Driscoll, 2000; Pieters und Verschaffel, 2003).

Wie bereits erwähnt macht die Neuformulierung der erwarteten Lernergebnisse nur einen Teil der Reformen aus. Menschen, die im Bildungsbereich tätig sind, beschäftigen sich vorrangig mit der folgenden Frage: Wie können neue Lernergebnisse durch die Organisation geeigneter Lernprozesse und die Entwicklung von Lehrmethoden gefördert werden?

Die Theorien im Bereich des neuen Lernens gehen davon aus, dass die Lernenden beim Erwerb neuer Kenntnisse sowie bei der Anwendung des Gelernten erfolgreicher sind, wenn sie aktiv in diese Prozesse eingebunden werden.

Eine aktive Einbindung, die Zusammenarbeit mit anderen Lernenden und realistische Kontexte steigern ebenfalls die Motivation und erleichtern es den Menschen somit, Verantwortung für ihre Lernziele zu übernehmen. Durch die Kombination all dieser Aspekte fördert aktives Lernen sowohl positive

⁸ Diese Fähigkeiten werden auch als soziale Kompetenzen oder Schlüsselkompetenzen bezeichnet.

⁹ In vielen angelsächsischen Ländern haben die Reformen im Bildungsbereich zur Einführung eines Bewertungssystems geführt, mit dem die Lernergebnisse als das Resultat verschiedener Lernprozesse bewertet und die Eigenheiten dieser unterschiedlichen Lernprozesse damit negiert werden. Dieser „Black-Box“-Ansatz, in dem die einzelnen Bestandteile des Lernprozesses an Bedeutung verlieren, ist typisch für viele wirtschaftlich geleitete Konzepte in den Bereichen der allgemeinen und der beruflichen Bildung.

Lernumfelder als auch gute Lernergebnisse. Die Aufgabe besteht nun darin, operative Ansätze zu entwickeln, um die Strategien des aktiven Lernens in die Praxis umzusetzen¹⁰.

Aktives Lernen bringt außerdem beträchtliche Änderungen hinsichtlich der Rollen von Lehrern und Schülern im Bildungsbereich mit sich. Mit dem wachsenden Interesse am Konzept des aktiven Lernens geht auch eine Verschiebung der Verantwortung vom Lehrer in Richtung des Lernenden einher. Die Aufgaben des Lehrers bestehen vermehrt in der Organisation und Vereinfachung von Lernprozessen, das Vermitteln von Expertenwissen und Qualifikationen rückt in den Hintergrund. Der Lernende hingegen wird dazu angehalten, sich aktiv an der Identifizierung von Lernbedürfnissen zu beteiligen und den Prozess hinsichtlich des Erwerbs neuen Wissens mitzugestalten. Lehrer und Ausbilder benötigen auch weiterhin umfassende Kenntnisse und Qualifikationen in den technischen Bereichen, doch die Methoden der Wissensvermittlung verändern sich. Lehrer müssen in der Lage sein, bereits vorhandenes Wissen der Schüler und deren bevorzugte Lernstrategien zu erkennen, um ihnen auf dieser Grundlage neues Wissen nachhaltig zu vermitteln. In Bezug auf die Struktur des Bildungssystems stellen die Erkenntnisse im Bereich des aktiven Lernens einen wichtigen Faktor hinsichtlich der Schaffung offener und flexibler Methoden im Bildungssektor durch das Bereitstellen mehrerer Lernumfelder und das Erkennen bisheriger informeller Lernergebnisse dar (Kok, 2003; Simons et al., 2001; Driscoll, 2000; Verloop und Lodewijck, 2003; Grootings und Nielsen, ETF, 2005; OECD, 2005).

Dieses neue Verständnis des Lernens wirkt sich in großem Maße auf die Organisation formeller Bildung (Strukturen und Inhalte), formellen und informellen Lernens (Erkenntnis und Auswertung) und auf die Rolle von Entscheidungsträgern, Lehrern, Schülern und weiteren Interessengruppen im Bildungsbereich aus. Das Paradigma des aktiven Lernens ist für alle Lernsituationen von Bedeutung, in denen Menschen neues Wissen und neue Kenntnisse erwerben möchten, um sich auf neue Kontexte und Situationen einstellen zu können. Der folgende Abschnitt bietet einen Überblick über die Bedeutung des aktiven Lernens für politische Entscheidungsträger in Übergangsländern im Rahmen von Reformen ihrer Bildungssysteme.

2. Bildungsreformen in Übergangsländern als Lernprozesse

Die verschiedenen Übergangsländer unterscheiden sich oft sehr stark voneinander, doch eines haben sie gemeinsam: All diese Länder durchlaufen gegenwärtig grundlegende Veränderungen ihrer gesellschaftlichen Einrichtungen, einschließlich des Bildungssystems. Sie streben den Übergang von einer zentralisierten und autoritären Gesellschaft mit einer staatlich geplanten Wirtschaftsform hin zu einer demokratischeren Gesellschaft mit einer marktbasierteren Wirtschaft an. Aus diesem Grund werden diese Länder auch Übergangsländer genannt. Entgegen der verbreiteten Bedeutung des Begriffs „Übergang“ und der damit verbundenen Verwendung dieses Begriffes kann das Ergebnis dieses Prozesses nicht im Voraus definiert werden. Marktbasierteren Wirtschaftsformen zeichnen sich möglicherweise durch einige typische Merkmale aus; es existiert jedoch kein Universalplan, den andere Länder einfach auf ihre Situation anwenden können.

Die modernen Marktwirtschaften unterscheiden sich in wichtigen Punkten voneinander, und keine von ihnen entspricht dem Idealmodell aus dem Lehrbuch. Die Ergebnisse der Reformprozesse in den verschiedenen Übergangsländern hängen in großem Maße von der Art und Weise ab, wie lokale politische Entscheidungsträger und andere Interessengruppen die Ressourcen des Landes, einschließlich der physischen und personellen Infrastrukturen der Bildungssysteme, nutzen (Grootings, ETF, 2004). Übergangsländer unterscheiden sich von Entwicklungsländern durch bereits bestehende und – zur Zeit ihrer Entstehung – durchaus auch effektive und erfolgreiche Bildungssysteme. Aufgrund einer anhaltenden Unterfinanzierung wurden die Bildungssysteme jedoch vernachlässigt und verloren zunehmend an Bedeutung für den Arbeitsmarktkontext. Die Aufgabe besteht nun also darin, überalterte Systeme zu reformieren und umzuwandeln, statt völlig neue Systeme einzuführen.

Die Reformen in Übergangsländern betreffen das gesamte *System*, da sie sowohl *systemumfassende* als auch *systemdurchdringende* Änderungen beinhalten. Reformen werden als systemumfassend bezeichnet, wenn Änderungen in allen Bereichen der institutionellen Infrastruktur des Landes erforderlich sind. Für den Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung bedeutet dies, dass alle Bildungseinrichtungen im System geprüft und überarbeitet werden müssen. Diese Veränderungen umfassen alle Bereiche von der Bereitstellung, Beschaffung, Bewertung über die finanzielle Unterstützung, die Qualitätssicherung, Verwaltung und Kontrolle bis hin zu Forschung und Entwicklung.

¹⁰ Beachten Sie hierzu auch die verschiedenen Beiträge in Simons et al. 2001 mit Erfahrungsberichten aus unterschiedlichen Bereichen.

Die Änderungen sind jedoch auch systemdurchdringend, da sie die Entwicklung neuer Verflechtungen zwischen der allgemeinen und der beruflichen Bildung einerseits und anderer reformierter Institutionen andererseits erforderlich machen. In Übergangsländern handelt es sich hierbei insbesondere um die Verflechtung zwischen den Schulen, dem Arbeitsmarkt und privaten Unternehmen. All diese Faktoren machen eine grundlegende neue Definition der Rollen der wichtigsten Interessengruppen sowie Änderungen der etablierten Arbeitsabläufe der Organisationen in den Bereichen der Bildung und Berufsbildung unausweichlich.

Diese Prozesse sind jedoch sehr kompliziert, da all diese Institutionen ebenfalls systembezogene Änderungen durchlaufen. Berufsschulen müssen ihre Ausbildungsbreite nun auch auf eine Beschäftigung in freien und ungewissen Arbeitsmärkten ausdehnen, statt lediglich für eine festgelegte Anzahl von Stellen in bestimmten Unternehmen, die ein Interesse an einer „Hortung“ von Arbeitskräften hatten, auszubilden. In den meisten Ländern befinden sich die Arbeitsmärkte noch in der Entwicklung, und auch die privaten Sektoren entstehen nur langsam. Lehrer, die bisher immer genau wussten, wie viele Schüler sie zu unterrichten hatten und wie der Lehrplan auszusehen hatte, befinden sich plötzlich in der Situation, dass ihnen diese Informationen nicht mehr zur Verfügung stehen. Die Entwicklung neuer Rollen und Beziehungen stellt für Einzelpersonen einen Prozess dar, in dem sie sich neue Kenntnisse, Qualifikationen und Ansichten aneignen, um kompetent mit wechselnden Kontexten umgehen zu können. Reformen eines nationalen Bildungssystems stellen einen kollektiven Lernprozess aller Interessengruppen dar (Grootings, 1993).

Eine große Herausforderung der Übergangsländer im Hinblick auf die systembezogenen Reformen ihrer Berufsbildungssysteme besteht darin, ihre eigenen Kapazitäten aufzubauen und zu verstärken, um eigene Reformstrategien auszuarbeiten, statt diese nur von anderen Ländern zu übernehmen. Berufsbildungsreformen in Übergangsländern (wie eigentlich alle größeren Reformen in jedem Land) sind nur dann erfolgreich und nachhaltig, wenn deren Entwicklung, Formulierung und Umsetzung auf einer starken nationalen Eigenverantwortung basiert und den Anforderungen bestehender Institutionen hinreichend entspricht. Das Konzept des Erlernens politischen Handelns spiegelt dieses Verständnis wider. Der Schwerpunkt beim Erlernen politischen Handelns liegt nicht nur auf der Einbindung, sondern auf einer aktiven Beteiligung nationaler Interessengruppen hinsichtlich der Entwicklung eigener politischer Lösungen. Dies basiert auf dem Grundsatz, dass keine universell geltenden Modelle existieren, die einfach übernommen und von einem Kontext auf einen anderen übertragen werden können. Bestenfalls existiert ein gewisser internationaler, jedoch kontextspezifischer Erfahrungsschatz in Bezug auf ähnliche Fragestellungen in der Politik, der untereinander ausgetauscht werden kann.¹¹

Die Diskussionen über das neue Lernen sind für die Bildungsreformen in den Übergangsländern von großer Bedeutung. Sie liefern wichtige Kriterien für eine erfolgreiche Durchführung und die Unterstützung von Reformen. Bildungsreformen sind nur dann nachhaltig, wenn die Reformstrategien in der Verantwortung lokaler Interessengruppen liegen und in den landesspezifischen Kontext eingebettet sind. Bildungsreformen sind dadurch gekennzeichnet, dass die Interessengruppen motiviert sind, neue Möglichkeiten zur Organisation von Bildungs- und Berufsbildungssystemen zu erlernen: sowohl systemumfassend als auch systemdurchdringend. Beim Lernen geht es um die Entwicklung neuer Rollen für alle Interessengruppen auf allen Ebenen in allen Einrichtungen des jeweiligen Bildungssystems. Die Herausforderung für Geber und Hilfsorganisationen liegt daher nicht darin, vorgefertigte Lösungen zu präsentieren, sondern eine Antwort auf die folgende Frage zu finden: Wie kann man den Menschen helfen, sich selbst zu helfen? (Ellerman, 2004 und 2005)¹².

3. Politische Reformen zum Erlernen politischen Handelns

Die Anwendung der Erkenntnisse des aktiven Lernens im Rahmen einer Untersuchung der Erfahrungen im Rahmen von Berufsbildungsreformen in Übergangsländern untermauert den Aspekt des Erlernens politischen Handelns¹³.

¹¹ Beachten Sie hierzu das Jahrbuch 2004 der ETF mit einer umfangreichen Erörterung der Vision der ETF und deren Rolle bei der Förderung und Unterstützung des Erlernens politischen Handelns bei seinen Partnern.

¹² Ellerman, 2005, hat diese Herausforderung in so genannte „Dos“ und „Don'ts“ zusammengefasst, also in Punkte, die er zur Nachahmung empfiehlt bzw. von denen er abrät. Zu den Dos zählen ihm zufolge: von bestehenden Institutionen ausgehen (Starting from Present Institutions); die Welt aus der Perspektive des Auftraggebers sehen (Seeing the World through the Eyes of the Client) und die Autonomie der Durchführenden respektieren (Respecting the Autonomy of the Doers). Dem stehen zwei Don'ts gegenüber, nämlich: die Kapazitäten zur Selbsthilfe nicht durch soziale Umgestaltung verhindern (Don't Override Self-Help Capacity with Social Engineering) und die Kapazitäten zur Selbsthilfe nicht durch Unterstützung untergraben (Don't Undercut Self-Help Capacity with Benevolent Aid)

¹³ Es folgt eine Zusammenfassung der detaillierten Untersuchungen in Grootings 2004.

Aus der Untersuchung geht insbesondere hervor, dass Reformen im Bereich der Berufsbildung in Übergangsländern bisher häufig von der Präsenz und der Hilfe internationaler Geberorganisationen abhingen. Positive und weniger positive Erfahrungen halten sich hierbei die Waage. Insbesondere in den Anfangsphasen des Übergangs, oft aber auch noch in späteren Phasen, spielten die Geber eine Schlüsselrolle bei der Herausbildung eines Bewusstseins für Berufsbildungsreformen, der Beeinflussung der politischen Agenda und der Bereitstellung der Ressourcen für die Entwicklung und Durchführung von Strategien. Häufig jedoch verfügten die Geber oder deren Sachverständige in diesem Bereich nur über geringe Kenntnisse über die spezifischen Rahmenbedingungen für Reformen, die sie in den einzelnen Ländern vorfanden, und zeigten kein Verständnis für das Wissen, die Erfahrungen, die Ansichten und die Erwartungen jener Menschen, die im Bildungs- und Ausbildungsbereich des jeweiligen Landes tätig waren. Zudem wurde häufig versucht, in den jeweiligen Partnerländern ein standardisiertes Maßnahmenpaket anzuwenden. Der Aufbau von Kapazitäten beschränkte sich in der Regel auf die Entwicklung geeigneter Kapazitäten zur Umsetzung der Maßnahmen, die die Geber als notwendig erachteten.

Auf der anderen Seite waren viele nationale politische Entscheidungsträger – gerade in den Anfangs-, häufig jedoch auch noch in späteren Phasen des Übergangs – weitaus mehr an Fragen der Finanzierung als an politischen Fragen interessiert. Sie waren überzeugt, dass das Hauptproblem im schlechten Zustand der bildungspolitischen Infrastruktur des Landes zu suchen sei. Zudem waren sie häufig nicht in der Lage, die Eignung der Gebervorschläge für den institutionellen Kontext ihrer eigenen Berufsbildungssysteme zu beurteilen.

Die Kombination der Erwartungen sowohl der Geber als auch der Empfänger und das daraus resultierende Verhalten führten zu Problemen hinsichtlich der Nachhaltigkeit vieler von Geberorganisationen unterstützten Reforminitiativen. Wenn sich die Geberorganisation aus dem Reformprozess zurückzog, bedeutete dies in der Regel auch das Ende der Reform. Die begrenzten Ressourcen, die die Geberorganisationen zur Verfügung stellen können, haben bisher in praktisch keinem Land zu systemumfassenden Änderungen geführt. Ein Großteil der früheren Hilfeleistungen für Berufsbildungsreformen in den Partnerländern orientierte sich am Prinzip des Kopierens und Übernehmens von politischen Maßnahmen. Der vorherrschende Leitsatz der Geberorganisationen lautete bisher zumeist folgendermaßen: Wir kennen eure Zukunft, eure Vergangenheit spielt keine Rolle. Da die internationale Unterstützung die Bedeutung des institutionellen Kontextes bisher vernachlässigt hat, konnte das ausschließliche Kopieren und Übernehmen politischer Maßnahmen nicht zu systemdurchdringenden Bildungsreformen beitragen. Die Interessengruppen und politischen Entscheidungsträger in Übergangsländern konnten im Hinblick auf ihre neuen Rollen in einem sich verändernden Berufsbildungssystem kaum Kenntnisse und Fähigkeiten erwerben, obgleich sie manchmal zu Experten hinsichtlich der Systeme anderer Länder wurden.

Eine Aussage zu den Einzelheiten künftiger Berufsbildungssysteme in den Partnerländern ist vielleicht nicht möglich, doch im Rahmen der internationalen Erfahrung sind einige der grundlegenden Merkmale, die in modernen Berufsbildungssystemen gefördert werden sollten, deutlich geworden. Die Systeme sollten dezentralisiert sein, auf die Anforderungen der Arbeitsmärkte und der Lernenden abgestimmt werden, transparent sein, über ausreichende Ressourcen verfügen, flexible und offene Entwicklungschancen für Jugendliche und Erwachsene bieten und über Kapazitäten zur Entwicklung und Anpassung an sich verändernde Bedingungen verfügen. Die modernen Berufsbildungssysteme auf der ganzen Welt streben dieses Ideal an. Es existieren jedoch weder in fortschrittlichen Marktwirtschaften noch in den Übergangsländern bewährte Praktiken zur Organisation solcher Systeme. Es gibt viele gute – und vermutlich auch einige schlechte – kontextabhängige Beispiele aus der Praxis. Darüber hinaus beziehen sich die guten Beispiele nicht ausschließlich darauf, was die Länder im Zuge der Reformen erreichen möchten, sondern auch auf die angewandten Maßnahmen zum Ändern bestehender Systeme. Wie können dieses Wissen und diese Erfahrungen hinsichtlich politischer Ziele und Strategien nun aber nutzbar gemacht werden, wenn doch das bloße Kopieren und Übernehmen politischer Strategien nicht funktioniert?

Diese Herausforderungen werden an dem nun folgenden Beispiel verdeutlicht: Das Konzept zum Erlernen politischen Handelns erfordert einen stärkeren Fokus auf die Organisation von Plattformen und Umgebungen für das Erlernen politischen Handelns in den jeweiligen Ländern, so dass eine ausreichende Anzahl an Hauptakteuren und Interessengruppen allmählich ein Verständnis für die Reformpolitiken sowie Kompetenzen im Bereich der Berufsbildung entwickeln kann. Bisher dominierten das Übertragen und das Kopieren anderer politischer Konzepte die Reformdebatten in den meisten Ländern, und das Konzept der Interessengruppen wurde daher stark vom Modell – und auch von der eigentlichen Ideologie, die kopiert oder übertragen wurde – beeinflusst. Im Hinblick auf Berufsbildungsreformen ist die Einbeziehung von Arbeitgebern, privaten Sektoren oder – in den Worten der Europäischen Union – Sozialpartnern ein wichtiges Kriterium. Der Grund hierfür ist, dass in

Marktwirtschaften die Regierungen nicht mehr als alleinige verantwortliche Behörden für die berufliche Bildung fungieren können. Die Grundlage von Systemreformen – nämlich die Anpassung der Berufsbildung an Faktoren wie die freie Bildungswahl, private Unternehmen und Arbeitsmärkte – erfordert die Einbeziehung von Unternehmen, in denen Hochschulabsolventen eine Beschäftigung finden sollen.

Tatsächlich kam es durch den Reformprozess in vielen Übergangsländern zu einer Reihe von interessanten Widersprüchen. Obwohl die Einbeziehung von privaten Sektoren oder Sozialpartnern in den marktbasiereten Berufsbildungssystemen seit jeher als unerlässliche Bedingung – als *conditio sine qua non* – angesehen wird, sahen sich die Regierungen in der Praxis jedoch großem Desinteresse seitens der privaten Sektoren (Arbeitgeber und Gewerkschaften gleichermaßen) gegenüber. Natürlich gibt es viele Erklärungen für diese Situation; einer der Gründe ist jedoch zweifelsohne der Mangel an repräsentativen Organisationen auf nationaler Ebene. Des Weiteren verfügen die Sozialpartner nicht über die nötigen Kapazitäten, um sich bei einer Reform mit Fragen der Berufsbildung auseinander zu setzen. Infolgedessen mussten bzw. müssen die fortschrittlichen Regierungen die Interessen des privaten Sektors in ihrer eigenen Politik berücksichtigen. Die Reformstrategien hängen somit weiterhin nur von einigen wenigen Verfechtern solcher Reformen ab, da noch immer ein Mangel an professionellen Beamten innerhalb bzw. an einer bildungspolitischen unterstützenden Infrastruktur außerhalb der Ministerien herrscht.

Die öffentlichen Bildungseinrichtungen in Übergangsländern bleiben daher nach wie vor die treibende Kraft bei den Berufsbildungsreformen, insbesondere auf nationaler Ebene. Die Beteiligung von Interessengruppen aus der Industrie steht nicht am Anfang des Reformprozesses, sondern muss sich langsam als Teil des Prozesses entwickeln. Interessanterweise handelte es sich bei den wenigen, an nationalen bildungspolitischen Reformdebatten beteiligten Gewerkschaften meist um Lehrgewerkschaften. Diese waren angesichts des Zustands der öffentlichen Haushalte und dem wachsenden Druck hinsichtlich einer Senkung der öffentlichen Ausgaben im Bildungsbereich in vielen Übergangsländern verständlicherweise eher an der Verteidigung ihres gesellschaftlichen und materiellen Status als an einer Beteiligung an den Inhalten der Bildungsreformen interessiert. Daher wurden Lehrer – auch wegen des Verhaltens ihrer jeweiligen Gewerkschaften – als größtes Hindernis für Reformen betrachtet. Dies wiederum führte möglicherweise manchmal sogar zur Entwicklung von politischen Konzepten, die darauf abzielten, den Einfluss der Lehrer und Ausbilder zu verringern, statt sie stärker an den Prozessen zu beteiligen¹⁴.

In jüngerer Zeit steigt das Bewusstsein, dass Lehrer und Ausbilder in die an den Reformen beteiligten Interessengruppen einbezogen werden sollten. Die ist größtenteils auf ein besseres Verständnis dessen zurückzuführen, warum so viele Bildungsreformen weltweit in der Vergangenheit gescheitert sind. Der Ausschluss von Lehrern aus dem Reformprozess führte häufig zu nationalen Reformmaßnahmen, die nicht in der Lage waren, Änderungen in Bildungseinrichtungen und in Klassenzimmern herbeizuführen. Lehrer und Ausbilder werden in ihrer Funktion als Organisatoren des Lernens nun als wichtige Akteure im Hinblick auf die Durchführung von Reformen angesehen.

Es wurde endlich begriffen, dass die Beteiligung der Lehrer nicht nur die Mitteilung der in sie gesetzten Erwartungen beinhaltet. Zudem handelt es sich nicht ausschließlich um Maßnahmen, um diesen Personen bewusst zu machen, wie die neuen Politiken umgesetzt werden sollen. In ihrer Rolle als Experten wissen Lehrer in der Regel genau, welche Maßnahmen im jeweiligen Kontext von Schule und Lernumgebung am besten geeignet sind, einschließlich der Beachtung der Lernbedürfnisse der einzelnen Lernenden. Ihr Expertenwissen ist daher eine wichtige Quelle für das Übertragen allgemeiner politischer Initiativen in die verschiedenen Kontexte des wirklichen Lebens. Ein besseres Verständnis davon, warum viele Bildungsreformen nicht funktionierten, beinhaltet daher nicht nur Implikationen für die Durchführung künftiger Reformen, sondern beeinflusst auch den eigentlichen Prozess hinsichtlich der Entwicklung und Formulierung solcher Reformstrategien.

Dies spiegelt im Gegenzug die Tatsache wider, dass die aktuellen Berufsbildungsreformen sehr komplexe Entwicklungsprozesse sind, die mit ihren klar trennbaren Phasen der Vorbereitung, Formulierung, Umsetzung und Bewertung kaum mit den traditionellen Reformkonzepten vergleichbar sind. Dies gilt insbesondere für Reformen in Übergangsländern, die Systemreformen mit strukturellen Änderungen und einer Modernisierung von Inhalten und Konzepten kombinieren wollen. Solche Reformen sind keine einmaligen Maßnahmen zur sozialen Umgestaltung, die von externen Experten

¹⁴ Dies wurde beispielsweise erreicht, indem das Prinzip der Inputkontrolle (unter anderem auf Grundlage der Qualifikationen der Lehrer) durch Mechanismen zur Outputkontrolle auf der Grundlage von beschäftigungs- und bildungspolitischen Standards unter Nichtbeachtung der Bildungs- und Lernprozesse zum Erreichen dieser Standards abgelöst wurde. In solchen Fällen ersetzte die Bewertung des Erreichens dieser Standards häufig die Bildung und Ausbildung an sich.

entwickelt wurden, sondern kontinuierliche Änderungsprozesse im Rahmen einer Reformagenda mit breiter Unterstützung.

Die Reformagenda kann durchaus radikalen Charakter haben, bedarf jedoch weiterer operativer Details auf der Grundlage lokaler Innovationsprozesse. Daher sind Lehrer, die aktiv an lokalen Innovationen und Versuchsmaßnahmen beteiligt sind, im Hinblick auf ihr Expertenwissen eine wichtige Quelle für nationale politische Entscheidungsträger. Die Reformstrategien bauen daher auf einer Beteiligung von Lehrern und Ausbildern innerhalb der Schulen auf. Dieses Reformverständnis stellt das Erlernen politischen Handelns, den Aufbau von Kapazitäten und politische Ratschläge sowohl auf nationaler als auch auf schulischer Ebene in einer neuen Perspektive und gleichzeitig mit einer höheren Dringlichkeit dar¹⁵. Traditionelle Strategien zur Basis hin („top-down“) und Strategien von der Basis her („bottom-up“) sind zu simpel und reichen für das Funktionieren von Reformen nicht aus. Der Prozess des Erlernens politischen Handelns erfordert eine kontinuierliche Interaktion und einen laufenden Dialog zwischen nationalen und lokalen Partnern auf vertikaler als auch zwischen den unterschiedlichen lokalen Initiativen auf horizontaler Ebene.

4. Die Förderung des Erlernens politischen Handelns in der Praxis

Ein Konzept zum Erlernen politischen Handelns kann durchaus eine angemessene Reaktion auf einige der wichtigsten Herausforderungen von Reformprozessen im Bereich der beruflichen Bildung in Übergangsländern sein. Politische Entscheidungsträger und andere Interessengruppen sollten in die Lage versetzt werden, eigene Strategien zu entwickeln. In der Praxis erschweren jedoch zahlreiche Hindernisse das Erlernen politischen Handelns. Diese Probleme rühren von den zahlreichen Spannungen zwischen dem *Was* und dem *Wie* in der Beziehung zwischen Experten und Neulingen her. Einige dieser Hindernisse entstanden in Zusammenhang mit der Suche nach operativen Ansätzen, um das Konzept des aktiven Lernens in klassischen Bildungsmilieus umzusetzen¹⁶. Weitere Hindernisse beziehen sich jedoch speziell auf den Bereich der Entwicklung von Reformstrategien.

Das Verstehen der Kontextabhängigkeit und der institutionellen Geeignetheit von Reformen ist keine leichte Aufgabe und gehört zu den großen Herausforderungen, denen sich sowohl die lokalen politischen Entscheidungsträger als auch internationale Ratgeber gegenübersehen. Obwohl die Geberorganisationen im Allgemeinen kein allzu gutes Verständnis der lokalen Kontexte besitzen (häufig sprechen sie nicht einmal die jeweilige Landessprache), kann auch nicht einfach davon ausgegangen werden, dass die lokalen politischen Entscheidungsträger die eigenen spezifischen Berufsbildungssysteme hinreichend verstehen. Es ist nicht einfach, das in Frage zu stellen, was bisher normal war und der Regel entsprach.

Darüber hinaus verstehen internationale Berater nicht immer, dass die Ratschläge, die sie geben, ihren Ursprung in dem jeweiligen institutionellen Kontext ihres eigenen Herkunftslandes haben und besitzen zudem häufig keine ausreichenden Kenntnisse über die Politiken und Systeme anderer Länder. Wie können die politischen Entscheidungsträger auf lokaler Ebene also die Geeignetheit der „neuesten internationalen Trends“ bewerten? Wie können internationale Berater bereits vorhandene Kenntnisse und die Kontextualisierung neuer Kenntnisse bewerten? Politische Entscheidungsträger stehen zudem unter dem Druck, rasch neue Lösungen präsentieren zu müssen. Ihr politisches Mandat lässt ihnen hierzu nicht viel Zeit. Berater sind auf die finanziellen und zeitlichen Ressourcen angewiesen, die ihnen von den Geberorganisationen für ihre Projekte zur Verfügung gestellt werden. Die Frage der Eigenverantwortung wirft weitere Probleme auf, insbesondere wenn diese Eigenverantwortung auf einige wenige kooperative nationale Entscheidungsträger beschränkt ist und – was auf die eigentliche Gestaltung der Projekte der Geberorganisation zurückzuführen ist – den Großteil der Lehrer und Ausbilder an den Schulen ausschließt (Grootings und Nielsen (Hrsg.), 2005). Wie können internationale Berater das Lernen unter diesen Bedingungen erleichtern?

¹⁵ Die Erfahrung von Ländern wie etwa den Niederlanden zeigen außerdem den Bedarf an einer zusätzlichen Koordinierung und Unterstützung von Institutionen auf der Ebene der Sektoren, der Regionen oder des Schultyps auf. Diese Rolle spielen Organisationen im Bereich von Sekundar- und höheren Berufsschulen einerseits und Zentren von Fachwissen in den verschiedenen Bereichen andererseits. Im Gegenzug werden diese durch spezialisierte lokale, regionale und nationale Institutionen im Bereich der Forschung und Entwicklung unterstützt. Infrastrukturen für Reformen, Innovationen und Entwicklungen erfordern also mehr als nur nationale Interessengruppen und Lehrer an Schulen.

¹⁶ Der Kernpunkt besteht noch immer in der Frage, wie eine Lernsituation erreicht werden kann, in der ein Experte den Lernprozess erleichtern und den Neuling dazu animieren kann, sich aktiv an dem Lernprozess zu beteiligen.

Die grundlegende Annahme, der das Konzept zum Erlernen politischen Handelns unterliegt, bezieht sich weniger auf die Tatsache, dass Strategien erlernt werden können, sondern vielmehr darauf, dass die gegenwärtigen politischen Strategien tatsächlich erlernt sind. Lernen bedeutet nicht einfach nur eine Übertragung von Expertenwissen oder -verhalten von einer Person auf eine andere, sondern den Erwerb von Verständnis und Kompetenzen durch eine Beteiligung an den Lernprozessen. Nichtsdestoweniger sind die politischen Entscheidungsträger nicht ausschließlich nur Lernende. Sie müssen auch aktiv handeln. Das Handeln auf politischer Ebene, insbesondere in Umfeldern, die durch radikale Änderungen geprägt sind, wie etwa in Übergangsländern, lassen in der Regel nicht viel Raum und Zeit für sorgfältiges und schrittweises Lernen. Die politischen Entscheidungsträger müssen sich an den täglichen politischen Entscheidungen beteiligen und – abhängig von ihrer Position im System – hat die Beteiligung an politischen Machtkämpfen häufig Vorrang¹⁷.

Andererseits haben die politischen Entscheidungsträger, die an Systemreformen beteiligt sind, Bedarf an neuem Wissen, das bereits vorhandenen Kenntnissen und Routinen jedoch häufig widerspricht. Lernen ist für politische Entscheidungsträger, die häufig unter Handlungsdruck stehen, daher mehr als nur ein kognitiver Prozess: Lernen ist Training. Ihr Lernen ist situiert, da es einen integrierten und untrennbaren Aspekt ihrer sozialen Praktiken darstellt. Lave und Wenger (1990) argumentieren, dass Lernen immer situiert sei und sogar eine legitime periphere Beteiligung an Praxisgemeinschaften darstelle. Neue Lernende lernen am besten, wenn sie mit einer Gruppe von erfahreneren Lernenden zusammenarbeiten. Im Zuge des Lernprozesses gewinnen sie an Kompetenz und nehmen in Bezug auf ihr Wissen eine zentrale Position ein.

Politische Entscheidungsträger in Übergangsländern können als motivierte neue Lernende bezeichnet werden. Das Erlernen politischen Handelns kann durch ihre Beteiligung an relevanten Praxisgemeinschaften erleichtert werden (Wenger 1998). Solche Praxisgemeinschaften können beispielsweise geschaffen werden, indem politische Entscheidungsträger aus verschiedenen Ländern, in denen bereits Reformen in dem jeweiligen Bildungssystem stattgefunden haben oder gerade stattfinden, zusammengebracht werden. Politische Analysten, Forscher, Berater und andere Fachleute auf lokaler und internationaler Ebene sollten ebenfalls Teil solcher Gemeinschaften sein.

Zwar können die politischen Entscheidungsträger in Übergangsländern hinsichtlich ihres Wissens und ihrer Fachkenntnisse als „Neulinge“ bei der Entwicklung moderner Bildungssysteme in Marktwirtschaften angesehen werden, sind aber gleichzeitig Experten hinsichtlich des spezifischen Kontextes ihres eigenen Herkunftslandes. In gleicher Weise können internationale politische Berater durchaus „Experten“ im Bereich der Bildungspolitik in fortschrittlichen Wirtschaften sein, sind gleichzeitig jedoch häufig auch „Neulinge“ hinsichtlich ihrer Kenntnisse über den spezifischen Kontext des Partnerlandes. Weder lokale Interessengruppen noch internationale Berater können die Geeignetheit von Maßnahmen im Rahmen einer modernen Bildungspolitik hinsichtlich des spezifischen Kontextes des Partnerlandes genau bestimmen.

Das Konzept der Praxisgemeinschaft muss daher weiterentwickelt werden, um die Unterschiede der verschiedenen Lernerfahrungen und die große vorherrschende Unsicherheit angemessen zu berücksichtigen. Da vorhandenes und neues Wissen auf unterschiedliche Kontexte Bezug nimmt, nehmen die Menschen verschiedene Positionen ein – sei es im Zentrum des Lernumfeldes oder in einem Randbereich. Doch selbst jene Personen, die sich im Hinblick auf ihr Wissen näher am Zentrum befinden, hören nie auf zu lernen.

5. Erlernen politischen Handelns durch den Austausch von Wissen

Eine Umgestaltung der Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung in Übergangsländern beinhaltet eine Zusammenführung von vorhandenem und neuem Wissen in sich verändernden Kontexten sowohl der lokalen Interessengruppen als auch der internationalen Berater. Politisches Lernen besteht nicht primär darin, Kenntnisse der politischen Strategien anderer Länder zu erwerben, sondern vielmehr in der Auswahl politischer Strategien, die auf lokaler Ebene weiterentwickelt und auf die eigene Situation angewendet werden können. Das Erlernen politischen Handelns kann in dieser Form daher nur stattfinden, wenn Informationen und Kenntnisse vorhanden sind und ausgetauscht werden können. Die Rolle der Geberorganisationen bestünde demnach primär darin, den Reformprozess zum Erlernen politischen Handelns zu ermöglichen, indem sie Informationen und Erfahrungen bereitstellen und gleichzeitig eine kritische Überprüfung der Relevanz dieser Informationen

¹⁷ Das Konzept des aktiven Lernens in einem lateralen und vertikalen Machtkontext bedarf einer näheren Betrachtung.

ermöglichen. Nichtsdestoweniger können Geberorganisationen und ihre Mitarbeiter das Erlernen politischen Handelns nicht ausreichend fördern, wenn sie sich nicht bewusst machen, dass sie selbst ebenfalls Lernende im gleichen Lernprozess sind.

Die Entwicklung von Berufsbildungsreformen im Rahmen des Erlernens politischen Handelns im Bereich der beruflichen Bildung müsste sich demzufolge den Austausch von Wissen zunutze machen, um politische Entscheidungsträger aus den Partnerländern in die Lage zu versetzen, aus den Reformen im Bereich der beruflichen Bildung zu lernen und somit eigene Reformziele formulieren und implementieren zu können, statt sie lediglich zu übernehmen. Der Austausch von Wissen würde es den Geberorganisationen und den internationalen Beratern außerdem ermöglichen, die institutionellen Kontexte und die Geschichte des Partnerlandes besser zu verstehen. Indem sie sich mit dem Wissen und den Kenntnissen der lokalen Institutionen vertraut machen, fällt es ihnen auch leichter, den Wert des Fachwissens zu schätzen, das die Partner in den Reformprozess einbringen.

Internationale Geberorganisationen und ihre politischen Berater müssten daher eine ähnliche Rolle wie ein Lehrer übernehmen: Sie haben nicht die Rolle eines Experten inne, der alles weiß und seine vorhandenen Kenntnisse einfach weitergibt, sondern erkennen Probleme und organisieren daher einen Austausch von Wissen, um diese Probleme zu lösen. Dadurch erwerben auch sie neue Kenntnisse, von denen alle an diesem Lernprozess beteiligten Personen profitieren. Das Erlernen politischen Handelns kann daher nur durch eine partnerschaftliche Zusammenarbeit erfolgen.

Bei einer Zusammenarbeit zum Erlernen politischen Handelns sind die zeitliche und die organisatorische Planung des Wissensaustausches von vorrangiger Bedeutung, sofern die Geberorganisationen einen wichtigen Beitrag zu lokaler Eigenverantwortung und zur kontextuellen Geeignetheit der Maßnahmen leisten und die nötige Motivation und Verantwortung sowie die erforderlichen Kapazitäten für nachhaltige Reformen schaffen sollen. Dies erfordert spezielle Kompetenzen seitens der politischen Berater, die in der Lage sein müssen, zu beurteilen, inwieweit sie selbst und ihre Partner sich bereits entwickelt haben und welche Position sie gegenwärtig in der Praxisgemeinschaft einnehmen. Zudem müssen die klassischen Entwicklungsinstrumente wie Workshops, Studienreisen, technische Unterstützung, Pilotprojekte usw. unter Berücksichtigung der Entwicklung leistungsstarker Lernumgebungen für das Erlernen politischen Handelns überdacht werden.

Das Erlernen politischen Handelns beinhaltet den Austausch von bisherigen Erfahrungen, um Wissen für die Zukunft zu erlangen. Außerdem geht es um den Austausch von lokalem Wissen und Kenntnissen aus anderen Ländern und somit auch um die Entwicklung neuer Kenntnisse. Das Lernen trägt nicht nur zur Entwicklung geeigneter kohärenter und systemumfassender Reformen bei, sondern erleichtert zudem systemdurchdringende Reformen im Bereich der Berufsbildung, da die Interessengruppen in die Lage versetzt werden, neue Rollen zu erlernen und neue Arbeitsroutinen zu entwickeln. Die Entwicklung konkreter Methoden, die das Erlernen politischen Handelns auf der Grundlage des aktiven Lernens ermöglichen sollen, stellt eine große Herausforderung dar.

Literatur

- Driscoll, M. P., *Psychology of Learning for Instruction*, Second Edition, Boston: Allyn and Bacon, 2000
- Ellerman, D., Autonomy in Education and Development, *Journal of International Co-operation in Education*, Band 7, Nr. 1 (April), 2004
- Ellerman, D., *Helping People Help Themselves. From the World Bank to an Alternative Philosophy of Development Assistance*, The University of Michigan Press, 2005
- Green, A., Wolf, A. und Leney, T., *Convergence and Divergence in European Education and Training Systems*, Institute of Education, Bedford Way Papers, University of London, London, 1999
- Grootings P., VET in Transition: an overview of changes in three East European countries, in *European Journal of Education*, Band 28, Nr. 2, 1993, S. 229-240
- Grootings, P., ETF, (Hrsg.), Learning Matters, *ETF Yearbook 2004*, Europäische Stiftung für Berufsbildung, Turin, 2004
- Grootings, P. und Nielsen, S., ETF, (Hrsg.), The role of teachers in VET reforms: professionals and stakeholders, *ETF Yearbook 2005*, Europäische Stiftung für Berufsbildung, Turin, 2005
- Hager, P., 'The Competence Affair, or Why Vocational Education and Training Urgently Needs a New Understanding of Learning', *Journal of Vocational Education and Training*, Band 56, Nr. 3, 2004, S. 409-434
- King, K., *Development Knowledge and the Global Policy Agenda. Whose Knowledge? Whose Policy?*, Centre of African Studies, University of Edinburgh, 2005
- King, K. und McGrath S., *Knowledge for Development? Comparing British, Japanese, Swedish and World Bank Aid*, Zed Books, London, 2004
- Kolb, D. A., *Experiential Learning. Experience as the Source of Learning and Development*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, N.J., 1984
- Kok, J. J. M., *Talenten Transformeren. Over het nieuwe leren en nieuwe leerarrangementen*, Oratie Fontys Universiteit, 2003
- Lave, J. und Wenger, E., *Situated Learning: Legitimate Peripheral Participation*, Cambridge University Press, Cambridge, 1991
- OECD, *Lifelong learning for all*, OECD, Paris, 1996
- OECD, *Understanding the Brain. Towards A New learning Science*, OECD, Paris, 2002
- OECD, *Teachers Matter: Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers*, OECD, Paris, 2005
- Pieters, J. M. und Verschaffel, L., Beïnvloeden van leerprocessen, in Verloop, Nico & Lowyck, Joost (red.), *Onderwijskunde, Een kennisbasis voor professionals*, Wolters-Noordhof, Groningen/Houten, 2003, S. 251-284
- Schön, D., *The Reflective Practitioner: How Professionals Think in Action*, Basic Books, New York, 1983
- Simons, R.-J., van der Linden, J. und Duffy, T. (Hrsg.), *New Learning*, Kluwer Academic Publishers Dordrecht/Boston/London, 2000
- Verloop, Nico & Lowyck, Joost (Hrsg.), *Onderwijskunde. Een kennisbasis voor professionals*, Wolters-Noordhof, Groningen/Houten 2003
- Wenger, E., *Communities of Practice. Learning, Meaning and Identity*, Cambridge University Press Cambridge 1998