

Innovative Ansätze zur Förderung



von Berufsbildung und Beschäftigung.

Leitfaden für Vorhaben der Finanziellen Zusammenarbeit.

Herausgeber.

KfW Bankengruppe

Palmengartenstraße 5-9, 60325 Frankfurt am Main

Telefon +49 69 7431-4260, Fax +49 69 7431-3363

Redaktion.

KfW Entwicklungsbank

Verfasser.

Dr. Gunnar Specht, PLANCO CONSULTING GmbH

unter Mitwirkung von Oliver Ahnfeld und Dr. Christoph Reichert

Copyright Titelmotiv.

Rüdiger Nehmzow

Frankfurt am Main, August 2008

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	3
1 Einleitung	11
2 Kontext und Leitlinien für FZ-Interventionen im Sektor Berufsbildung und Arbeitsmarkt	15
2.1 Drei-dimensionaler Ansatz zur Beschäftigungsförderung	15
2.2 Bedeutung komplementärer Kernbereiche des Schwerpunkts Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung (NaWi)	16
2.2.1 Mögliche Ansätze in Kürze	17
2.2.2 Kernaussagen.....	18
2.3 Grundvoraussetzungen für eine Förderung von Berufsbildung und Beschäftigung mittels FZ	19
2.3.1 Problemsituation	19
2.3.2 Erfolgsfaktoren auf Systemebene.....	20
2.3.3 Kriterien für eine Institutionen-bezogene Förderung	21
2.3.4 Katalysatorfunktion für Marktentwicklung und Eigenfinanzierung	22
2.4 Finanzierungsmechanismen Beruflicher Bildung	23
3 Ausgewählte Ansätze zur Förderung von Berufsbildung und Beschäftigung durch die FZ	26
3.1 Förderung von Berufsbildungsinstitutionen nach Kriterien	27
3.1.1 Projektansatz und Voraussetzungen	27
3.1.2 Angestrebte Wirkungskette (Beschäftigungseffekt).....	29
3.1.3 Beurteilung und Projektbeispiele	29
3.1.4 Mögliche FZ/TZ-Kooperation	30
3.2 Förderung ausgewählter Institutionen oder ‚Kompetenzzentren‘	32
3.2.1 Projektansatz und Voraussetzungen.....	32
3.2.2 Angestrebte Wirkungskette (Beschäftigungseffekt).....	35
3.2.3 Beurteilung und Projektbeispiele	35
3.2.4 Mögliche FZ/TZ-Kooperation	36
3.3 Berufsbildungsfonds (Training Funds)	38
3.3.1 Projektansatz und Voraussetzungen.....	38
3.3.2 Angestrebte Wirkungskette (Beschäftigungseffekt).....	42
3.3.3 Beurteilung und Projektbeispiele	42
3.3.4 Mögliche FZ/TZ-Kooperation	43
3.4 Voucherprogramme.....	45
3.4.1 Projektansatz und Voraussetzungen.....	45
3.4.2 Angestrebte Wirkungskette (Beschäftigungseffekt).....	48
3.4.3 Beurteilung und Projektbeispiele	49
3.4.4 Mögliche FZ/TZ-Kooperation	50
3.5 Ausbildungs-/Studienkredite.....	51
3.5.1 Projektansatz und Voraussetzungen.....	51

3.5.2	Angestrebte Wirkungskette (Beschäftigungseffekt).....	54
3.5.3	Beurteilung und Projektbeispiele	54
3.5.4	Mögliche FZ/TZ-Kooperation	55
3.6	Mittelbare Förderung von Berufsbildung und Beschäftigung über andere EZ-Schwerpunkte	57
3.6.1	Finanzsektorvorhaben zur KKMU-Förderung	57
3.6.2	Vorhaben zur Förderung sozialer/ökonomischer Infrastruktur	58
3.6.3	Reaktion auf EZ-induzierte Wachstumseffekte der Infrastrukturentwicklung	59
3.7	Weitere Vorschläge zur Diskussion.....	59
4	Bedeutung Programmorientierter Gemeinschaftsfinanzierung (PGF) im Sektor Berufliche Bildung und Arbeitsmarkt.....	62
4.1	Definition	62
4.2	Vor- und Nachteile sektoraler Budgethilfe.....	63
4.3	Begrenzte Erfahrungen im Berufsbildungsbereich.....	64
4.4	Idealtypischer Ansatz zur Kombination von sektoraler Budgethilfe mit klassischer EZ im Berufsbildungssektor	64
4.5	Ausblick	66
5	Bewertung der Ansätze im Vergleich: Kernaussagen und Empfehlungen.....	67
	Literatur.....	73
	Anhang.....	78
	Kriterien zur Förderung staatlicher und nicht-staatlicher Berufsbildungsinstitutionen	78
	Wirkungsketten der vorgeschlagenen Ansätze im Vergleich.....	80

Zusammenfassung

Es ist unumstritten, dass Berufsbildung nachfrageorientiert sein muss und nur dann zu entsprechenden Beschäftigungseffekten beitragen kann, wenn sie in den Kontext einer integrierten Strategie zur Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung gestellt wird. Entsprechend gehören nach dem BMZ-Konzept „Berufliche Bildung und Arbeitsmarkt in der Entwicklungszusammenarbeit zu einer wirksamen Beschäftigungsförderung insgesamt drei Dimensionen:



1. eine Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit der Arbeitskräfte durch berufliche Qualifizierung (Angebotsseite des Arbeitsmarktes),
2. die Schaffung von Arbeitsplätzen mittels Privatsektorförderung inklusive Finanzsystementwicklung (Nachfrageseite des Arbeitsmarktes), und
3. eine wirksame Vermittlung zwischen Angebot und Nachfrage (sog. ‚Matching‘).

Obwohl sich die Rahmenbedingungen für Berufliche Bildung in den Partnerländern je nach Entwicklungsstand stark unterscheiden, ähneln sich vielfach die Schwächen der bestehenden Ausbildungssysteme. Diese Schwächen sind sowohl quantitativer als auch qualitativer Natur: In sehr vielen Partnerländern bestehen weder ausreichende Ausbildungskapazitäten, noch sind die bestehenden Ausbildungsangebote hinreichend nachfrageorientiert oder beschäftigungsrelevant.

Reformerfordernisse auf Systemebene

Zusammenfassend lassen sich die Probleme vieler Berufsbildungssysteme wie folgt darstellen (Auswahl):

- mangelnde Beschäftigungsorientierung der Berufsbildungsangebote, bedingt durch geringe Praxiserfahrung des Lehrpersonals, unzureichende technische Ausstattung der Berufsbildungseinrichtungen;
- fehlende adäquate Weiterbildungsmöglichkeiten für qualifizierte, bereits beschäftigte Fachkräfte sowie für Lehrkräfte der beruflichen Bildung;
- Fehlen eines auf beruflichen Standards basierenden Prüfungs- und Zertifizierungswesens;
- unzureichende Konzepte und Ausbildungsangebote zur Vorbereitung auf eine Beschäftigung im informellen Sektor.

Bedingt durch den bestehenden politischen Druck streben viele Partnerländer prioritär zunächst eine Kapazitätserweiterung ihrer Berufsschulen und -zentren an. Um allerdings die Beschäftigungs- und Einkommenschancen der Ausgebildeten effektiv zu erhöhen, müssen im Zuge umfassender Reformen der bestehenden Berufsbildungssysteme entscheidende Voraussetzungen geschaffen werden (Auswahl):

- umfassende Beteiligung der Wirtschaft bei der Planung und Durchführung Beruflicher Bildung sowie des Prüfungswesens;
- verbesserte praktische Aus- und Weiterbildung der Lehrkräfte;
- Einführung eines an beruflichen Handlungskompetenzen orientierten Prüfungs- und Zertifizierungssystems;

Darüber hinaus sind folgende Faktoren für eine arbeitsmarktgerechte Gestaltung des Berufsbildungssystems von Bedeutung:

- Verbesserung der zur Ausbildung erforderlichen technischen Ausstattung;
- starke Praxisorientierung der Ausbildung, Kooperation mit Betrieben sowie Förderung beschäftigungsrelevanter Qualifizierung außerhalb des formalen Systems;

- Diversifizierung der Ausbildungsprogramme für abhängige und selbständige Beschäftigung im modernen und im informellen Sektor;
- Reform der entsprechenden Gesetze und Verordnungen, Aufbau von – politisch möglichst unabhängigen – Regulierungsinstitutionen unter Beteiligung der Wirtschaft;
- laufende Analyse des Arbeitsmarktes und komplementäre Ergänzung der Berufsbildungsangebote mit Instrumenten der Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung;
- Entwicklung und Einführung nachhaltiger Finanzierungsmodelle.

Es wird empfohlen, vor der Planung jedweden FZ-Vorhabens zur Förderung der Beruflichen Bildung eine umfassende Sektoranalyse durchzuführen, um sicherzustellen, dass die oben genannten Re-formelemente entweder bereits umgesetzt oder deren Umsetzung zumindest vorgesehen ist – etwa im Zuge eines integrierten EZ-Ansatzes unter Beteiligung von TZ und FZ.

Darstellung der Ansätze

Folgende Ansätze, die für ein Engagement der FZ in Frage kommen, werden in dem vorliegenden Papier diskutiert:

1. Förderung von Berufsbildungsinstitutionen nach Kriterien
2. Förderung ausgewählter Institutionen oder ‚Kompetenzzentren‘
3. Berufsbildungsfonds (Training Funds)
4. Voucherprogramme
5. Ausbildungs-/Studienkredite
6. Mittelbare Förderung von BB über andere Schwerpunkte.

Es folgt eine knappe Zusammenfassung der Ansätze einschließlich ihrer Ziele, Leistungen, Merkmale, sowie Voraussetzungen für die Durchführung. Die hier vorgenommene Darstellung ist stark verkürzt, nähere Informationen sind dem Haupttext zu entnehmen.

(1) Förderung von Berufsbildungsinstitutionen nach Kriterien

Im Sinne des vom BMZ geforderten Mehrebenenansatzes sollten Systemreformen auf politischer Ebene mit einer breit angelegten Förderung von Berufsbildungsinstitutionen unterstützt werden.

Merkmale des Vorhabens:

- Institutionen-bezogene Förderung, gebunden an Kriterien
- Offener Programmansatz: mehrstufiges Auswahlverfahren im Wettbewerb
- Erarbeitung von Entwicklungs-/Businessplänen je Institut als zentrale Planungsgrundlage
- Geringes Maß an Vorarbeit vor Projektprüfung durch Verlagerung der Institutionen-bezogenen Analyse und Planung in die Durchführungsphase
- Synchrone Planung u. Durchführung von Investitionen (FZ), Fortbildung / Beratung (TZ oder FZ-Consultant) u. Eigenleistungen
- Gezielte Förderung bestimmter Berufsfelder oder Ausbildungsformen möglich (Fokus)
- Einbettung in Systemreform sinnvoll, jedoch Durchführung des Vorhabens auch bei Verzögerung der Systemreform möglich.

Durch die Kriterien-gestützte Auswahl wird sichergestellt, dass auf institutioneller Ebene die notwendigen Voraussetzungen erfüllt sind, die eine FZ-Förderung rechtfertigen. Es sollen vor allem diejenigen Ausbildungsinstitutionen unterstützt werden, deren Ausbildungsangebote als relevant, d. h. bedarfsgerecht und qualitativ befriedigend, eingestuft werden können.

Die wichtigsten Förderkriterien sind:

- Beschäftigungsrelevanz der Ausbildung, Praxisbezug und Vermittlung von im Arbeitsprozess benötigten Kompetenzen;
- Mindestqualifikation des Lehr- und Managementpersonals
- Angemessener rechtlicher Status, Organisationsstruktur und -effizienz
- Finanzielle Stabilität der Trägerorganisation.

(2) Förderung ausgewählter Institutionen oder ‚Kompetenzzentren‘

Unter bestimmten Voraussetzungen kann eine Förderung ausgewählter Berufsbildungsinstitutionen sinnvoll sein. Hierbei handelt sich i.d.R. um einzelne oder wenige, vorab ausgewählte Institutionen, die im Berufsbildungssystem eine besondere Funktion erfüllen (sollen). Solche Institutionen wären zum Beispiel:

- Institutionen zur Aus- u. Fortbildung von Lehrkräften der Berufsbildung
- Prüfungs- u. Zertifizierungszentren
- Berufsbildungsinstitutionen in Spezialberufen; ggf. unter Einsatz höherer Technologie
- Technologiezentren
- Berufsakademien
- sog. 'Kompetenzzentren'.

Merkmale des Vorhabens:

- Institutionen-bezogene Förderung
- Auswahl des Instituts vor der Durchführung
- i.d.R. hohes Investitionsvolumen und umfassende TZ-Unterstützung der ausgewählten Institution
- Geringere Breitenwirkung bei vergleichsweise höherem Nachhaltigkeitsrisiko.

Diese Vorhaben erfordern eine umfassende Vorplanung durch entsprechende Feasibility-Studie, in der vor der Projektprüfung folgende Punkte geklärt bzw. abgesichert werden müssen: gesicherte Nachfrage für die angebotene Ausbildung, Funktion des Instituts im Berufsbildungssystem, Finanzielle Nachhaltigkeit, Organisationsstruktur, Verfügbarkeit ausreichend qualifizierten Personals.

(3) Berufsbildungsfonds (Training Funds)

Berufsbildungsfonds gelten, insbesondere bei der Weltbank, als zukunftssträchtiges Instrument, um Aus- und Fortbildungssysteme nachfrageorientierter zu gestalten und die Finanzierung von Beruflicher Bildung auf eine sichere Basis zu stellen. Sie sind i.d.R. gekoppelt an Ausbildungsabgabe von Unternehmen (Levy) wobei der Geberbeitrag zur Pilotierung oder als mögliche Anschubfinanzierung genutzt werden kann. Voraussetzung ist in der Regel eine grundlegende Restrukturierung des Finanzierungssystems Beruflicher Bildung.

Merkmale des Vorhabens:

- Instrument zur (Re-)Finanzierung Beruflicher Bildung
- Hebel für nachfrageorientierte Gestaltung und Erweiterung von Berufsbildungsangeboten (empirisch belegt)
- Hebel für Marktentwicklung der Aus- und Fortbildungsanbieter
- Anreizsystem für Unternehmen, die eigene betriebliche Ausbildung auszuweiten
- Spezialisierung/Fokussierung über sog. 'Funding Windows'.

Berufsbildungsfonds können mit unterschiedlichen Zielsetzungen aufgelegt werden: Entweder zwecks umfassender Reform des nationalen Systems zur Berufsbildungsfinanzierung (nationale Reichweite) oder zur gezielten Förderung bestimmter Regionen, Sektoren oder Ausbildungsformen (regional oder sektoral beschränkte Reichweite). Hieraus resultiert jeweils ein unterschiedlicher Umfang der erforderlichen TZ-Unterstützung.

Voraussetzungen:

- Klares Mandat (Zielsetzung)
- Gesicherte Einnahmen
- Autonomie / Governance (kein Zugriff der staatl. Haushaltsplanung)
- Stakeholder Ownership
- Mittelverwendung im Rahmen des Mandats ausschließlich zur Bedienung des nationalen Trainingsbedarfs
- Förderung von Marktentwicklung
- Keine Unterhaltung eigener Ausbildungsinstitutionen (Interessenkonflikt)
- Flexible Finanzierungsinstrumente, Transparenz der Entscheidungsfindung
- Zielgruppennahes, unbürokratisches Design von Programmen
- Regelmäßige und gründliche Evaluierung.

Auch bei Erfüllung dieser Voraussetzungen werden hohe Anforderungen an Programmdesign und Trägerorganisation gestellt, damit die Komplexität der ‚Funding Windows‘ und entsprechende administrative Hürden – insbes. für kleine Ausbildungsanbieter/Unternehmen – begrenzt bleiben und der beabsichtigte Mittelabfluss gewährleistet ist.

(4) Voucherprogramme

Im Zusammenhang mit Berufsbildungsfinanzierung kommen Vouchers als Instrumente gezielter Subventionierung der Nutzung von Ausbildungsleistungen bzw. unternehmensbezogenen Dienstleistungen vor. Vouchers sind ein *nachfrageorientiertes Instrument* und stellen eine Alternative zu traditionellen angebotsorientierten Modellen (Institutionen-bezogene Förderung) dar.

Merkmale des Vorhabens:

- Vouchers lassen Nutzern/Zielgruppe die Wahl, welche Leistungen sie von wem einkaufen (Förderung der Nachfrageseite)
- Hebel für Marktentwicklung auf der Angebotsseite
- Vouchers sind i.d.R. Zuschüsse, mit variierendem Eigenbeitrag der Zielgruppe; es ist somit kein revolvingender Mechanismus
- Kopplung einer Darlehenskomponente prinzipiell möglich
- Hohes Missbrauchsrisiko, dadurch erheblicher Monitoringaufwand und hohe Administrationskosten.

Auch Voucherprogramme verfolgen ggf. unterschiedliche Zielsetzungen: entweder die dauerhafte Subventionierung politisch prioritärer Leistungen bzw. öffentlicher Güter für bestimmte Zielgruppen (Vouchers als langfristiges Instrument) oder die Entwicklung von Dienstleistungsmärkten (temporäres Instrument).

(5) Ausbildungs-/Studienkredite

Ausgangspunkt für die Einführung von Ausbildungskrediten sind i.d.R. hohe Ausbildungskosten und die Erhebung von Ausbildungsgebühren, wodurch die staatliche Subventionierung Beruflicher Bil-

dung prinzipiell reduziert werden kann („cost sharing“-Ansatz). In diesem Zusammenhang sollen Ausbildungskredite dazu beitragen, soziale Disparitäten abzufedern und auch benachteiligten Zielgruppen den Zugang zu Bildung und Ausbildung zu sichern.

Merkmale des Vorhabens:

- Auch Ausbildungskredite lassen Nutzern/Zielgruppe die Wahl, welche Leistungen sie von wem einkaufen (Förderung der Nachfrageseite)
- Kleinteilige Darlehen mit langer Laufzeit (≠ Konsumkredite) bei eingeschränkter Kreditwürdigkeit der Zielgruppe
- Geringe Möglichkeiten der Darlehensbesicherung (Sonderfall: Besicherung über Gehaltsverzicht)
- Gefahr einer niedrigen Rückzahlungsquote
- Hohe Kosten, insbes. durch subventionierte Zinsen, Karenzzeit, Rückzahlungserlasse, Ausfälle, Administrationskosten

Insbesondere wegen des oftmals niedrigen Kostendeckungsgrads von Ausbildungsdarlehen wird diskutiert, ob nicht direkte Zuschüsse ein geeigneteres und effizienteres Instrument zur Förderung benachteiligter Zielgruppen darstellen. Bei Verfolgung des Darlehenskonzepts ist daher der Grad der Kostendeckung eine wichtige Entscheidungsgröße.

(6) Mittelbare Förderung von Berufsbildung und Beschäftigung über andere Schwerpunkte

Abgesehen von den oben genannten Vorhaben können auch andere FZ-Vorhaben zur Förderung von Berufsbildung und/oder Beschäftigung beitragen, die sich nicht im Schwerpunkt Berufliche Bildung und Arbeitsmarkt bewegen, wie z.B.

- Finanzsektorvorhaben zur KKMU-Förderung, die nennenswerte Beschäftigungswirkungen nach sich ziehen, und
- Vorhaben zur Förderung sozialer/ökonomischer Infrastruktur, im Zuge derer beschäftigungsrelevante Kompetenzvermittlung initiiert werden kann (z.B. ländliche/städtische Wasserversorgung, regenerative Energien, Straßenbau, Stadtentwicklungs-/Sozialfonds).

Im Hinblick auf Vorhaben zur Förderung sozialer/ökonomischer Infrastruktur wird angeregt, die Möglichkeiten beruflicher Kompetenzvermittlung bei der Planung dieser Projekte grundsätzlich zu prüfen. In diesem Fall erfolgt die Durchführung einer Ausbildungskomponente im Rahmen von Baumaßnahmen; dies stellt allerdings hohe Anforderungen an den Consultant. Bei komplexen Projekten mit starker Vernetzung zur Systemebene und entsprechend hohem Abstimmungsbedarf besteht ggf. die Gefahr der Überfrachtung des Vorhabens.

Rolle von PGF, unter bes. Berücksichtigung sektoraler Budgethilfe

Das Thema Programmorientierter Gemeinschaftsfinanzierung (PGF) ist im Kontext der deutschen Berufsbildungszusammenarbeit derzeit noch nicht allzu präsent – abgesehen von Sector Wide Approach (SWAp). Die im Bildungssektor stattfindenden PGF beziehen sich zumeist auf Grundbildung und sind hier in der überwiegenden Mehrzahl *Korbfinanzierungen*. Eine spezifische Vorbedingung für den Einsatz von *Budgetfinanzierung* im Berufsbildungssektor ist eine konsistente und konsequente Politik zur Umsetzungen von Berufsbildungsreformen. Wichtiger Indikator hierfür wäre die Existenz einer unabhängigen Berufsbildungsagentur. Grundsätzlich gilt: Die Kriterien, die an klassische EZ in der Berufsbildung gestellt werden, gelten in ganz besonderem Maße auch für die Finanzierungsmöglichkeiten der sektoralen Budgethilfe.

Voraussetzungen sind z.B.:

- Mindestmaß an funktionierenden Strukturen

- Keine Verlagerung der Mittel in andere Bereiche
- Good Governance.

Aufgrund dieser Kriterien kommt bereits eine beträchtliche Zahl von Partnerländern für sektorale Budgethilfe (noch) nicht in Frage. Im Ergebnis wird es zunächst zu einem Swap und dann zur Kombination aus klassischer EZ und PGF kommen, wobei anfänglich der Schwerpunkt bei der EZ liegen und erst schrittweise eine Verlagerung in Richtung PGF erfolgen wird.

Für sektorale Budgethilfe sind ggf. folgende Ansätze denkbar:

1. Investitionen mit besonderem Bezug zur Systemebene

- Aus- und Weiterbildung von Lehrkräften
- Entwicklung von Berufsstandards und Prüfungs-/Zertifizierungsrichtlinien (FZ/TZ)
- Flankierung der PGF-Maßnahmen auf Systemebene auf der Durchführungsebene durch Projekte der klassischen FZ

2. Investitionen auf System- und Durchführungsebene

- Sektorale Budgethilfe auf System- und Durchführungsebene
- Ergänzung durch nachfrageorientierte Finanzinstrumente

3. Kapitalausstattung von Berufsbildungsfonds

- Start- oder Anschubfinanzierung eines Berufsbildungsfonds
- Ergänzung durch nachfrageorientierte Instrumente

Bei unzureichend erfüllten PGF-Voraussetzungen im Berufsbildungssektor kann zunächst eine Budgethilfe in angrenzender Sektoren, wie z.B. Sekundarbildung oder Wirtschaftsförderung, sinnvoll sein, während im Berufsbildungsbereich weiterhin herkömmliche EZ-Vorhaben durchgeführt werden.

Kernaussagen

Folgende Kernaussagen seien an dieser Stelle zusammengefasst:

1. Systemreformen der Beruflichen Bildung erreichen keine Breitenwirkung, wenn nicht parallel
 - a) massiv in die Kapazitätserweiterung von Berufsbildungsinstitutionen investiert und
 - a) effiziente Mechanismen zur Finanzierung Beruflicher Bildung entwickelt werden.
2. Anzustreben sind daher gemeinsame EZ-Programme, die dem Prinzip des systemischen Mehrebenenansatzes folgen. Auf einander abgestimmte FZ- und TZ-Module (im engeren und weiteren Sinne) gewährleisten die vom BMZ geforderte „EZ aus einem Guss“.
3. Da die TZ nicht über entsprechende Mittelausstattung verfügt, kommt der FZ eine wichtige Rolle zu, um
 - a) die Bereitstellung beschäftigungsrelevanter Berufsbildungsangebote für breite Bevölkerungsschichten zu ermöglichen und
 - b) durch Erprobung und Einführung geeigneter Ansätze zur nachhaltigen Finanzierung Beruflicher Bildung und damit zur Überwindung der chronischen Unterfinanzierung des Sektors beizutragen.
4. Jedoch: Umfassende FZ-Investitionen im Bereich der Beruflichen Bildung sind nur dann sinnvoll, wenn auf Systemebene die entscheidenden Reformschritte eingeleitet werden oder bereits erfolgreich umgesetzt wurden (siehe Abschnitt 2.3).

5. Besonders positive Effekte können erzielt werden, wenn FZ-Vorhaben der Beruflichen Bildung so gestaltet werden, dass sie als Katalysator für eine eigenständige weitere Entwicklung des Sektors dienen. Eine solche Katalysatorfunktion kann erreicht werden, wenn Vorhaben
 - a) eine Ausrichtung der Berufsbildung am Bedarf der Wirtschaft fordern,
 - b) die Einbindung des Privatsektors in der Berufsbildung verstärken,
 - c) betriebliche Ausbildung fördern und
 - d) die Marktentwicklung für Aus- und Weiterbildung anregen.
6. Die Wahl des geeigneten FZ-Instrumentariums zur Förderung Beruflicher Bildung (einschließlich PGF) hängt wesentlich vom Stand der Berufsbildungsreform und der Effizienz der öffentlichen Verwaltung sowie der Projektträger ab. Regionale Präferenzen für einzelne Instrumente bestehen nicht. Alle beschriebenen Ansätze haben sich bereits in verschiedenen Länderkontexten (in allen Kontinenten) bewährt.

Fazit

Wie auch in anderen Sektoren kann das spezifische Instrumentarium der FZ einen nennenswerten Beitrag zur Reform von Berufsbildungssystemen leisten und auf diese Weise im Berufsbildungssektor ein eigenes Profil gewinnen. Dies erfordert jedoch

- eine klare Ausrichtung der FZ auf bestimmte, sektorbezogene Leitlinien,
- eine gezielte Erweiterung der FZ auf ‚neue‘ (bisher nicht oder nur vereinzelt eingesetzte) Instrumente, sowie
- eine intensive Abstimmung und effektive Verzahnung von FZ und TZ im Hinblick auf angestrebte Reformziele (wie dies vom BMZ in allen Sektoren gefordert wird).

In gewisser Hinsicht neuartig ist zunächst der formulierte Anspruch der FZ, zukünftig auch im Sektor Berufsbildung und Arbeitsmarkt mit geeigneten Instrumenten zu umfassenden Systemreformen beizutragen. Das eigentlich innovative Element der vorgestellten Ansätze besteht daher hinsichtlich der effektiven Verzahnung und Koordination von FZ- und TZ-Beiträgen unter der gemeinsamen Zielsetzung beschäftigungsorientierter Berufsbildungsreformen.

Empfehlungen

Aus dem Vergleich der oben genannten Ansätze ergeben sich folgende generelle Empfehlungen:

- Die FZ sollte sich prioritär der Förderung von Berufsbildungsfonds zuwenden. Im kleinen Maßstab kann dies ggf. allein, bei nationaler Reichweite im Verbund mit anderen Gebern erfolgen. Unter bestimmten Voraussetzungen kann eine Anschubfinanzierung von Berufsbildungsfonds auch über sektorale Budgethilfe erfolgen.
- Parallel dazu ist eine Förderung von Berufsbildungsinstitutionen nach Bedarfs- und Effizienzkriterien grundsätzlich sehr zu empfehlen. Allerdings sollten der in diesem Papier dargestellte Kriterienansatz, der damit verbundene Wettbewerb und eine prioritäre Förderung nicht-staatlicher Ausbildungsanbieter zu generellen Prinzipien der FZ erklärt werden.
- Die Förderung ausgewählter Institutionen mit Sonderfunktion ist nur dann zu empfehlen, wenn nach Marktanalyse und Feasibility-Studie die Nachfrage für die angebotenen Dienstleistungen und damit die mittelfristige Eigenfinanzierung der Institution gesichert erscheint. Darüber hinaus sind Implikationen der Systemreform gründlich zu prüfen.
- Die Förderung von Voucherprogrammen und/oder Ausbildungskrediten als Instrumente der nachfrageorientierten Finanzierung haben beide den Vorteil, dass sie die Eigenverantwortung der Zielgruppe stärken und auf diesem Weg die Entwicklung entsprechender Qualifizierungsmärkte anregen können. Beide Instrumente lassen sich sowohl mit regionalem/sectoralem Fo-

kus oder mit nationaler Reichweite auflegen. Je breiter die Programme angelegt sind, umso höher sind die Risiken und umso aufwendiger gestaltet sich die Administration.

Grundsätzlich gilt, dass die erwünschten Beschäftigungswirkungen nur dann erzielt werden können, wenn sich zusätzlich (komplementär) zu verbesserten Berufsbildungsangeboten durch entsprechende wirtschaftliche Entwicklung auch die Nachfrage nach Arbeitskräften in nennenswertem Umfang steigert. Die dafür notwendigen Voraussetzungen im Sinne eines ‚Enabling Environment‘ sind (unter anderem): politische und makroökonomische Stabilität, Eigentums- und Rechtssicherheit, eine wettbewerbsorientierte Wirtschaftsordnung, niedrige Korruption, Zugang zu Kapital und vorhandene Investitionsanreize. Auf die hohe Bedeutung wirtschaftspolitischer Beratung sowie der Finanzsystementwicklung und Privatsektorförderung als komplementäre Schwerpunkte zur Nachhaltigen Wirtschaftsentwicklung (NaWi) sei darum ausdrücklich hingewiesen.

1 Einleitung

Die Förderung Beruflicher Bildung hat in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit eine lange Tradition. Berufsbildung galt in der Vergangenheit als fester Bestandteil der deutschen EZ, hat jedoch insbesondere in den vergangenen 15 Jahren entscheidende Veränderungen vollzogen. Die in früheren Dekaden verfolgten angebotsorientierten Förderansätze zeitigten nicht die gewünschten Erfolge hinsichtlich einer nachhaltigen Verbesserung der Beschäftigungs- und Einkommenssituation der breiten Bevölkerung. So wurde zu Beginn der 1990-er Jahre auf Initiative der Weltbank folgender Paradigmenwechsel eingeleitet: Abkehr von angebotsorientierten Förderansätzen; verstärkte Ausrichtung der Berufsbildung auf den Bedarf des Arbeitsmarktes; stärkere Berücksichtigung der landesspezifischen Ausgangssituation; Diversifikation nach unterschiedlichen Zielgruppen; Umsetzung des Systemansatzes durch umfassende Berufsbildungsreform.



Üblicherweise gehen die bestehenden Beschäftigungsprobleme auf Defizite der Ausbildung *und* eine unzureichende wirtschaftliche Entwicklung, und damit auf eine fehlende Absorptionsfähigkeit des modernen Sektors zurück. Daher ist inzwischen unumstritten, dass Berufsbildung nachfrageorientiert sein muss und nur dann zu entsprechenden Beschäftigungseffekten beitragen kann, wenn sie in den Kontext einer integrierten Strategie zur Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung gestellt wird. Konsequenterweise wird die Berufsbildung in der neueren BMZ-Terminologie als Teil des übergreifenden Sektors „Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung (NaWi)“ definiert.

Durch die hiermit zum Ausdruck gebrachte Nähe zur Wirtschaft grenzt sich die Berufliche Bildung wesentlich von der Grund- und Sekundarbildung sowie (bedingt) ebenfalls von der Hochschulbildung ab. Interventionen im Bereich der Grund- und Sekundarbildung nehmen unter anderem Bezug auf die Ziele der UNESCO-Konferenz „Education For All“ (EFA) und richten sich somit auf das allgemeine Recht auf Bildung, Gleichstellung der Geschlechter sowie die Ermöglichung lebenslangen Lernens. Demgegenüber stehen bei der Berufsbildung die Förderung von Beschäftigung und damit der *direkte* Bezug zum Arbeitsmarkt im Vordergrund.¹ Abgesehen von den Millennium Development Goals (insbes. Ziel 1 der MDG), welche für alle Sektoren der EZ gleichermaßen relevant sind, gibt es für die Berufsbildung jedoch keinen verbindlichen Konsensus auf UN-Ebene, welcher dem der EFA vergleichbar wäre. Wie in anderen Sektoren bilden daher die Politik-Papiere der Weltbank für die Berufsbildung den entscheidenden internationalen Bezugsrahmen.² Ebenfalls von Bedeutung ist gegebenenfalls das ‚Decent Work‘-Konzept der ILO, welches weltweit auf menschenwürdige Arbeitsbedingungen abzielt.

BMZ-Vorgaben

Für die deutsche EZ maßgeblich ist das BMZ-Konzept „Berufliche Bildung und Arbeitsmarkt in der Entwicklungszusammenarbeit“, welches 2005 das alte Sektorkonzept „Berufliche Bildung“ von 1991 abgelöst hat. Alle maßgeblichen Aussagen zur Rolle der Berufsbildung als integraler Bestandteil des Schwerpunkts „Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung“ sind in diesem Konzept dargelegt. Zusätzlich relevant ist das 2007 erschienene BMZ-Diskurspapier „Strategies for Employment Promotion in Development Cooperation“.

Hiernach gehören zu einer wirksamen Beschäftigungsförderung insgesamt drei Dimensionen:

¹ Entsprechend ist die Berufsbildung in vielen Partnerländern den Arbeitsministerien zugeordnet oder wird durch unabhängige Behörden (unter Beteiligung der Wirtschaft) reguliert, während Grund-, Sekundar- und Hochschulbildung der Zuständigkeit der Bildungsministerien unterliegen.

² Das World Bank Policy Paper „Skills for Productivity“ ist bis heute eines der wichtigsten Grundlagenpapiere für entwicklungspolitische Interventionen im Bereich Beruflicher Bildung (World Bank, 1991). Es wird ergänzt durch die Studie „Vocational Skills Development in Sub-Saharan Africa“ (World Bank, 2002).

4. eine Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit der Arbeitskräfte durch berufliche Qualifizierung (Angebotsseite des Arbeitsmarktes),
5. die Schaffung von Arbeitsplätzen mittels Privatsektorförderung inklusive Finanzsystementwicklung (Nachfrageseite des Arbeitsmarktes), und
6. eine wirksame Vermittlung zwischen Angebot und Nachfrage („Matching“).

Das BMZ-Konzept „Berufliche Bildung und Arbeitsmarkt“ legt den Fokus auf Interventionen auf der Angebotsseite sowie das ‚Matching‘ von Angebot und Nachfrage. Interventionen der Nachfrageseite werden z.B. im Sektorkonzept „Finanzsystementwicklung“ sowie einigen Grundlagenpapieren der GTZ diskutiert.

Die wichtigsten konzeptionellen Vorgaben des BMZ zur Gestaltung von Vorhaben im Sektor Berufsbildung und Arbeitsmarkt, auf die in dem vorliegenden Papier Bezug genommen wird, sind folgende:

- Wirkungsorientierung: Beitrag zu Beschäftigung, Armutsreduzierung, Erreichung der Millennium Development Goals,
- Beachtung des Länderkontextes,
- Partnerschaftsprinzip, Geberharmonisierung („EZ aus einem Guss“),
- Präferenz für integrierte Ansätze (im Hinblick auf die o.g. drei Dimensionen),
- Einbeziehung formeller/informeller Arbeitsmärkte,
- Maßnahmengestaltung als systemischer Mehrebenenansatz,
- Qualitätsmanagement und Wirkungsmonitoring.

Einschränkungen

In der Gebergemeinschaft hat die deutsche EZ in der Berufsbildung nach wie vor eine Vorreiterrolle. Allerdings hat sich das Profil der Berufsbildungszusammenarbeit (BBZ) in den vergangenen Jahren stark gewandelt. Dazu folgende Anmerkungen:

- Im Zuge der vom BMZ verfolgten Schwerpunktsetzung hat die Förderung Beruflicher Bildung in Subsahara Afrika in den vergangenen Jahren schrittweise abgenommen. Demgegenüber wird die Berufsbildung in asiatischen Ländern – z.T. als Komponente von NaWi – weiterhin oft als Schwerpunkt deutscher EZ definiert.³
- Im Vergleich zur Grundbildung weisen Investitionen in Berufliche Bildung – volks- und betriebswirtschaftlich – eine geringere Rendite auf und leisten nachweislich einen geringeren Beitrag zu armutsorientiertem Wachstum („pro poor growth“).
- Die verfolgten Förderansätze sind heute komplexer als noch vor 15 Jahren, sie sind daher schwerer abgrenzbar; der „added value“ von EZ-Vorhaben der Beruflichen Bildung ist im Kontext anderer Entwicklungsfaktoren weniger erkennbar.
- Die deutsche EZ verfolgt nicht zwingend das deutsche Berufsbildungsmodell, vielmehr wird in zahlreichen Partnerländern auch die Umsetzung angelsächsischer Konzepte unterstützt.
- Trotz der vollzogenen Kursänderung haftet der Berufsbildungszusammenarbeit ein ‚konservatives‘ Image an, während zum Beispiel Ansätze der Privatwirtschaftsförderung aktuell eher als ‚modern‘ und ‚innovativ‘ wahrgenommen werden.

In Summe hat die Berufliche Bildung in der deutschen EZ heutzutage nicht mehr den gleichen Stellenwert wie noch vor 20 oder 30 Jahren. Sie bleibt jedoch unverzichtbarer Bestandteil einer auf wirtschaftliches Wachstum gerichteten Entwicklungspolitik der Partnerländer.

³ Vor diesem Hintergrund wird seit einigen Jahren unter Federführung von BIBB, GTZ und InWEnt eine engagierte Diskussion um eine bessere Vermarktung der deutschen BBZ geführt, die die komparativen Vorteile des deutschen EZ-Beitrags in diesem Sektor hervorheben soll.

Kernfrage

Gleichwohl wird nach wie vor eine engagierte Debatte um eine bedarfsgerechte, breitenwirksame und nachhaltige Berufsbildung geführt. Es stellt sich weiterhin die Frage, *auf welche Weise* Beschäftigungsrelevanz und Breitenwirksamkeit Beruflicher Bildung tatsächlich erzielt werden können. Das vorliegende Papier soll diese Frage aufgreifen und darauf eingehen, welche Ansätze speziell der Finanziellen Zusammenarbeit (FZ) geeignet sind, dazu beizutragen, dass berufliche Qualifizierung auch effektiv zu Beschäftigung führt.

Erkenntnisinteresse der KfW

Betrachtet man das Engagement der deutschen Finanziellen Zusammenarbeit im Bereich der Beruflichen Bildung, so ist festzustellen, dass dieser Sektor im Vergleich zu anderen, typischen FZ-Sektoren im Länderquerschnitt einen eher kleinen Anteil an den FZ-Zusagen hat. Zwar gibt es auch im Berufsbildungssektor einige sehr interessante Referenzvorhaben der FZ, jedoch wird die konzeptionelle Federführung und Schwerpunktkoordination zumeist von der GTZ wahrgenommen.

Vor dem Hintergrund der – aus FZ-Sicht – eher untergeordneten Bedeutung des Berufsbildungssektors drängt sich die Frage auf, worin das aktuelle Interesse der KfW an diesem Thema besteht und welches konkrete Ziel durch ein Konzeptpapier über innovative Ansätze der Finanziellen Zusammenarbeit im Bereich der Beruflichen Bildung verfolgt werden soll. Hierzu lassen sich sowohl sach-/sektorbezogene, als auch institutionsspezifische Aussagen treffen.

Berufliche Bildung galt bislang als ein Themenfeld, welches wesentlich von der TZ geprägt wurde und in dem (aufgrund dessen) die KfW nur begrenzt eigenes Knowhow bereithält. In der Vergangenheit folgte die FZ somit vielfach den fachlichen Vorgaben der TZ und beschränkte sich auf die Ausstattung von Ausbildungswerkstätten – mit oft nur indirektem Bezug zu möglichen Sektorreformen.

Wie auch in anderen Sektoren kann das spezifische Instrumentarium der FZ einen nennenswerten Beitrag zur Reform von Berufsbildungssystemen leisten und auf diese Weise im Berufsbildungssektor ein eigenes Profil gewinnen. Dies erfordert jedoch

- eine klare Ausrichtung der FZ auf bestimmte, sektorbezogene Leitlinien,
- eine gezielte Erweiterung der FZ auf ‚neue‘ (bisher nicht oder nur vereinzelt eingesetzte) Instrumente, sowie
- eine intensive Abstimmung und effektive Verzahnung von FZ und TZ im Hinblick auf angestrebte Reformziele – wie dies vom BMZ in allen Sektoren gefordert wird.

Abgesehen von ‚klassischen‘ Projekt- und Programmansätzen der bilateralen EZ gewinnen für die Finanzielle Zusammenarbeit auch Programmorientierte Gemeinschaftsfinanzierungen (PGF) zunehmend an Bedeutung. Erfahrungen mit PGF im Bildungssektor sind zwar bisher begrenzt, jedoch sollen die Potenziale des PGF-Instruments für den Sektor Berufsbildung im Rahmen dieses Papiers ebenfalls beleuchtet werden.

Vorgesehene Verwendung des Konzeptpapiers

Das vorliegende Papier wendet sich zunächst vor allem an die Projektmanager der KfW und soll für sie einen *praktischen Nutzen* haben, indem es Kriterien für die Beurteilung des Sektors sowie konkrete Anregungen für die Planung neuer Projekte und Programme im Kontext des neuen BMZ-Konzepts „Berufliche Bildung und Arbeitsmarkt“ enthält. Die Umsetzbarkeit dieser Anregungen unter Berücksichtigung verschiedenster Länderprofile und Entwicklungsstände steht hierbei im Vordergrund. Ergänzend zu diesem Konzeptpapier wurde als weitere Arbeitshilfe ein *Prüfungsleitfaden* für FZ-Vorhaben im Bereich Berufsbildung erarbeitet.

Beide Papiere werden zunächst für eine KfW-interne Verwendung verfügbar gemacht. Zudem beabsichtigt die KfW, das Konzeptpapier auch für die Außendarstellung der FZ im Berufsbildungssektor

sowie für eine sektorbezogene Diskussion mit dem BMZ und anderen Durchführungsorganisationen der deutschen EZ zu nutzen.

Auftragsgemäß steht in diesem Papier die FZ im Fokus der Betrachtung. Hierdurch wird das Konzept einer „EZ aus einem Guss“ nicht in Frage gestellt. Allerdings wird in diesem Papier auch auf mögliche Probleme der Zusammenarbeit im Schwerpunkt hingewiesen. Solche potenziellen Probleme zu kennen, kann bei der Konzipierung zukünftiger Vorhaben von Vorteil sein.

Gliederung

Ausgehend vom neuen BMZ-Konzept werden in Abschnitt 2 die wichtigsten Leitlinien für FZ-Interventionen im Sektor Berufliche Bildung und Arbeitsmarkt formuliert. Hierbei wird zunächst auf den drei-dimensionalen Ansatz zur Beschäftigungsförderung (Abschnitt 2.1) sowie komplementäre EZ-Interventionen im Schwerpunkt Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung (Abschnitt 2.2) eingegangen; auf dieser Basis werden einige sektorale Grundvoraussetzungen für ein Engagement der FZ im Berufsbildungssektor geklärt (Abschnitt 2.3). Hieran anschließend erfolgt eine Diskussion verschiedener existierender Finanzierungsmechanismen Beruflicher Bildung sowie die Verortung möglicher FZ-Interventionen in diesem Kontext (Abschnitt 2.4).

In Abschnitt 3 erfolgt hierauf eine Analyse konkreter Ansätze zur Förderung und/oder Finanzierung von Berufsbildung und Beschäftigung durch die FZ. Diese sind: die Förderung von Berufsbildungsinstitutionen nach Kriterien (Abschnitt 3.1), die Förderung ausgewählter Institutionen oder ‚Kompetenzzentren‘ (Abschnitt 3.2), die Finanzierung von Ausbildungsfonds (Abschnitt 3.3), von Voucherprogrammen (Abschnitt 3.4) sowie Ausbildungs- und Studienkrediten (Abschnitt 3.5). Soweit möglich und sinnvoll erfolgt eine einheitliche Darstellung der Ansätze unter Berücksichtigung folgender Punkte: Darstellung des Ansatzes, wichtige Voraussetzungen und Grenzen, Wirkungsketten, Bewertung, Hinweis auf bisherige Vorhaben, mögliche FZ/TZ-Kooperation.

Des Weiteren wird die mittelbare Förderung von Berufsbildung und Beschäftigung über andere EZ-Schwerpunkte (Abschnitt 3.6) diskutiert. Als Anregung zur Diskussion kurz erwähnt werden ebenfalls weitere Vorschläge, die noch nicht in bisherigen Projekten erprobt wurden und ggf. grundlegende Vorarbeit erfordern (Abschnitt 3.7).

Eine gesonderte Einschätzung möglicher PGF-Ansätze im Sektor Berufliche Bildung erfolgt in Abschnitt 4; eine zusammenfassende Bewertung der dargestellten Ansätze in Abschnitt 5.

Hinweis: Um die Lesbarkeit des Papiers zu erhöhen, wurden auf Wunsch der KfW in der vorliegenden Fassung die im Ursprungstext enthaltenen Quellenverweise weitgehend eliminiert.

2 Kontext und Leitlinien für FZ-Interventionen im Sektor Berufsbildung und Arbeitsmarkt

2.1 Drei-dimensionaler Ansatz zur Beschäftigungsförderung

Qualifizierte Arbeitskräfte gelten als bedeutender Wettbewerbs- und Standortfaktor; somit ist Berufliche Bildung eine entscheidende Voraussetzung für wirtschaftliche Entwicklung und steigende Beschäftigung. Umgekehrt hängt wirtschaftliche Entwicklung mit einer Vielzahl von systemisch miteinander verbundenen Faktoren zusammen.

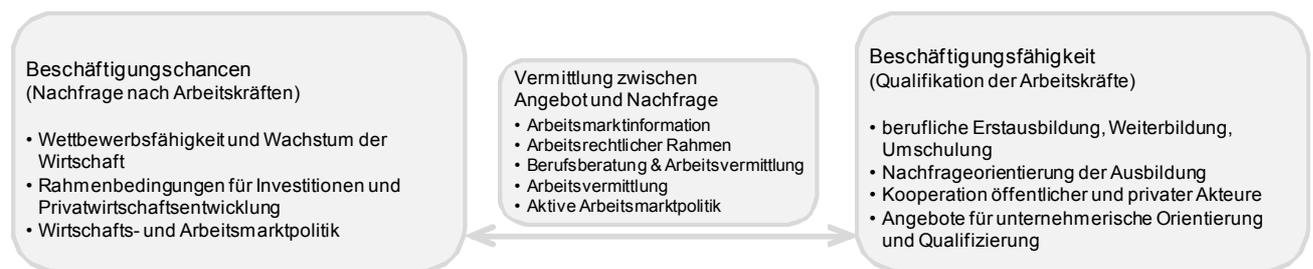
Die in der Anfangsphase der Entwicklungszusammenarbeit geplanten Projekte zur Förderung der Beruflichen Bildung sollten einen Beitrag zur Lösung der Beschäftigungsprobleme leisten und gleichzeitig den mit einer industriellen Entwicklung einhergehenden Bedarf an Fachkräften abdecken. Negative wirtschaftliche Entwicklungen und hohe Geburtenraten bewirkten jedoch stattdessen in vielen Ländern eine Verschlechterung der Beschäftigungssituation. Nach nunmehr fast vier Entwicklungsdekaden besteht Konsens darüber, dass Berufliche Bildung die Beschäftigungsprobleme der Partnerländer nicht zu lösen vermag. Weiterreichende Beschäftigungseffekte lassen sich nur durch umfassende wirtschaftliche und politische Strukturveränderungen erzielen, da ohne eine positive Wirtschaftsentwicklung die Nachfrage nach ausgebildeten Fachkräften ausbleibt und Berufsbildungsförderung ihr Ziel verfehlt.



Das Konzept des BMZ für „Berufliche Bildung und Arbeitsmarkt“ ordnet die Berufliche Bildung in den Schwerpunkt Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung (NaWi) ein. Ziel ist, zur Sicherung und Steigerung produktiver Beschäftigung in Entwicklungs-, Schwellen- und Transformationsländern beizutragen. Das Konzept verfolgt eine Verbesserung der Beschäftigungssituation in Entwicklungsländern durch

- Schaffung neuer Arbeitsplätze
- Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit von Arbeitssuchenden
- Verbesserte Vermittlung zwischen Arbeitskräfteangebot und -nachfrage.

Diesem Ansatz liegt folgendes Denkmodell zugrunde:



Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an BMZ (2005)

Drei Dimensionen

Hiernach werden mögliche EZ-Interventionen auf drei Dimensionen fokussiert:

1. Die Nachfrageseite des Arbeitsmarktes: Beschäftigungschancen (Arbeitsplätze) sind eine von wirtschaftlicher Entwicklung und volkswirtschaftlichem Strukturwandel abhängige Variable. Wirtschaftsentwicklung kann gefördert werden durch entsprechende Wirtschaftspolitik einschließlich der Gestaltung investitions- und wachstumsfördernder Rahmenbedingungen, Privatwirtschaftsförderung sowie Finanzsystementwicklung, welche als Faktoren der systemischen Wettbewerbsfähigkeit anzusehen sind.

2. Die Angebotsseite Beruflicher Bildung: Die Beschäftigungsfähigkeit von Arbeitskräften hängt wesentlich mit dem Erwerb von Handlungskompetenzen zusammen, die in der Wirtschaft direkt nachgefragt werden bzw. die Personen dazu befähigen, eine eigene Existenz zu gründen. Die Vermittlung von Kompetenzen (Kenntnisse, Fähigkeiten, Fertigkeiten und Verhaltensweisen) ist Aufgabe der beruflichen Erstausbildung, Weiterbildung bzw. Umschulung. Die Wahrscheinlichkeit anschließender Beschäftigung steigt, je stärker sich berufliche Kompetenzvermittlung an der Nachfrage orientiert. Dies ist am ehesten dann gewährleistet, wenn die Ausbildung in enger Kooperation mit nachfragenden Unternehmen erfolgt. Betriebliche Ausbildung gilt nach wie vor als Idealfall, ist jedoch in den meisten Ländern nach wie vor die Ausnahme.

3. Die Vermittlung von Angebot und Nachfrage („*Matching*“): Eine verbesserte quantitative und qualitative Abstimmung zwischen Arbeitskräfteangebot und -nachfrage erfordert eine etablierte Arbeitsmarktforschung und Arbeitsmarktinformationssysteme als Grundlage einer umfassenden Berufsbildungsplanung. Hinzu kommen Instrumente der Arbeitsmarktpolitik einschließlich Systemen der Berufsberatung und Arbeitsvermittlung sowie Regelungen des Arbeitsrechts, die die Beschäftigungsbedingungen und die Elastizität des Arbeitsmarktes beeinflussen.

Beschäftigungseffekte

Diese drei Dimensionen definieren mögliche Felder der Beschäftigungsförderung und damit die Breite entwicklungspolitischer Interventionsansätze. Sofern Interventionen diese Bereiche sinnvoll kombinieren, können gewisse Synergien und damit verbesserte Wirkungen im Hinblick auf die angestrebten Beschäftigungseffekte erzielt werden.

Dies ist das grundlegende Denkmodell. Jedoch scheint für Interventionen im Schwerpunkt Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung generell zu gelten, dass die Beschäftigungswirksamkeit von EZ-Ansätzen bisher wenig operationalisiert und verifiziert wurde. Beschäftigung taucht in der Regel in Wirkungsketten auf der Oberzielebene (indirekte Wirkungen), also nach der ‚Zuordnungslücke‘, auf und wird wenig – oder wenig exakt – überprüft. Noch seltener werden Brutto- und Nettoeffekte auseinandergehalten (Schaffung von Arbeitsplätzen minus Verdrängungs- und andere Effekte). Praktisch ist dies auch nicht einfach zu erfassen. Die Regel ist, dass man sich in der Beurteilung von EZ-Projekten hinsichtlich ihrer Beschäftigungseffekte auf „Vermutungswissen“ stützt. Das GTZ-Sektorvorhaben ‚Beschäftigungsorientierte Entwicklungsstrategien und -vorhaben‘ widmet sich dieser Problematik. Siehe dazu z. B. auch die Studie von Feess/Horbach.

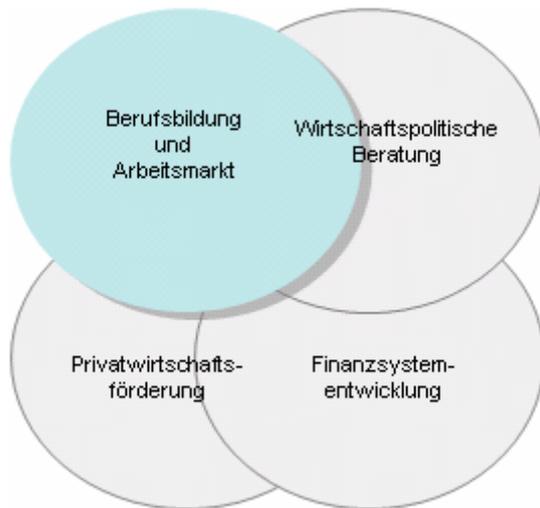
Dass Unternehmenswachstum und eine expandierende Wirtschaft langfristig Arbeitsplätze schaffen, sagt der gesunde Menschenverstand. Die Effekte hängen jedoch von der Struktur des Wachstumsprozesses (z.B. Arbeits- vs. Technologieintensität) ab. Zunehmend wird wahrgenommen, dass Privatwirtschaftsförderung in der EZ Zielkonflikte beinhaltet, insbesondere auch das Problem möglicher negativer Beschäftigungswirkungen durch Modernisierung und daraus folgende Produktivitätssteigerungen von Unternehmen.

Vor dem Hintergrund gilt es zu klären, inwieweit Berufsbildungsvorhaben unabhängig von anderen Interventionen sinnvoll sein können, inwieweit eine Verzahnung mit Programmansätzen der anderen NaWi-Kernbereichen sinnvoll und notwendig ist und welche sektoralen Voraussetzungen erfüllt sein müssen, um gegebenenfalls EZ-Interventionen im Berufsbildungsbereich zu begründen. Die zwei folgenden Abschnitte werden diesen Fragen nachgehen.

2.2 Bedeutung komplementärer Kernbereiche des Schwerpunkts Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung (NaWi)

Der EZ-Schwerpunkt Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung (NaWi) umfasst die Kernbereiche Wirtschaftspolitische Beratung, Privatsektorförderung, Berufliche Bildung und Arbeitsmarkt und Finanzsystementwicklung. Diese wirken komplementär zueinander bei der Verbesserung der

‚systemischen Wettbewerbsfähigkeit‘ von Volkswirtschaften, Wirtschaftssektoren und -standorten, oder Unternehmen.



In Anlehnung an Kausch/Mummert (GTZ) 2006

Das Modell der systemischen Wettbewerbsfähigkeit besagt, dass die Wettbewerbsfähigkeit ökonomischer Einheiten von einer Vielzahl ineinandergreifender Faktoren bestimmt wird. In der deutschen EZ wird gebräuchlicherweise zwischen Mikroebene (Unternehmen), Mesoebene (Institutionen und gezielte, sektorbezogene Politiken) und Makroebene (ökonomische, politische und rechtliche Rahmenbedingungen) unterschieden. Es gilt als ‚good practice‘, dass Interventionen sich auf mehrere Ebenen beziehen, um an Zusammenhängen arbeiten und nationale Politik beeinflussen zu können.

2.2.1 Mögliche Ansätze in Kürze

Die Seite der Nachfrage nach Arbeitskräften wird vom Bereich *Berufsbildung und Arbeitsmarkt* nicht direkt beeinflusst. Es stellt sich daher die Frage, inwieweit durch Zusammenwirken von Maßnahmen aus verschiedenen Bereichen die Beschäftigungschancen von Ausgebildeten verbessert werden können. Hier sind überwiegend, aber nicht ausschließlich, TZ-Themen angesprochen.

Wirtschaftspolitische Beratung kann sich auf verschiedene Politikbereiche beziehen, wie z.B. die Schaffung einer wettbewerbsorientierten Wirtschaftsordnung, die Gewährleistung von Eigentums- und Rechtssicherheit, die Schaffung von Investitionsanreizen, im Prinzip auch auf Arbeitsmarktpolitik. Wirtschaftspolitische Beratung trägt somit wesentlich zur Gestaltung eines positiven Investitionsklimas und einem ‚Business Enabling Environment‘ bei (siehe Privatwirtschaftsförderung).

Finanzsystementwicklung verfolgt das Ziel, zur Entwicklung leistungsfähiger, vernetzter Finanzsysteme und funktionsfähiger Finanzinstitutionen beizutragen. Im Mittelpunkt steht der verbesserte Zugang zu Kapital und Finanzdienstleistungen, insbes. auch für KKMU und benachteiligte Bevölkerungsschichten. In den letzten beiden Jahrzehnten wurde ein Paradigmenwechsel vollzogen von gelenkter Kreditvergabe über einzelne Institutionen für bestimmte Zielgruppen hin zu einer Veränderung institutioneller Rahmenbedingungen und Stärkung der Stabilität und Funktionsfähigkeit des Finanzsystems insgesamt. Bedarf an externer Finanzierung von Investitionskapital, insbesondere für KKMU, besteht länderabhängig nach wie vor. Finanzdienstleistungen für KKMU sind ein Betätigungsfeld für FZ wie auch TZ.

Die *Privatwirtschaftsförderung* hat ein relativ breites Instrumentarium zur Verfügung. Bezog sich die traditionelle KKMU-Förderung vorwiegend auf die Ebene von Förderinstitutionen und Unternehmen, so wird heute von den meisten Gebern verstärktes Augenmerk auf die Rahmenbedingungen für die

Entwicklung der Privatwirtschaft gelegt. ‚Investitionsklima‘ und ‚Business Enabling Environment‘ sind miteinander verwandte Konzepte, die geber- und situationsabhängig unterschiedliche Variablen umfassen. In der deutschen EZ wird unterschieden zwischen Rahmenbedingungen im engeren Sinne, d.h. politischen, rechtlichen und institutionellen Faktoren, sowie Rahmenbedingungen im weiteren Sinne, die weitere für Privatwirtschaftsentwicklung relevante Faktoren, z.B. Märkte für Finanz- und Beratungsdienstleistungen, Business Development Services (BDS) und Infrastruktur, umfassen.

Auch hier fand eine Umorientierung statt von angebotsorientierten zu stärker nachfrage- und markt-orientierten Interventionen. Der BDS-Ansatz wird darüberhinaus zunehmend in die Förderung von Wertschöpfungsketten integriert. Wertschöpfungsketten sind die vertikal miteinander verknüpften unternehmerischen Aktivitäten, also die stufenweise Produktion vom Rohmaterial zum Endprodukt, beziehen sich jedoch auch auf Dienstleistungen und Handel. Interventionen zielen auf eine Produktivitätssteigerung der gesamten Wertschöpfungskette, die zur Steigerung von Umsatzerlösen und Schaffung von Arbeitsplätzen führen soll.

Weitere Ansatzpunkte für eine Förderung des Privatsektors sind die Stärkung des Kammer- und Verbandswesens, der Abbau von Hemmnissen/Auflagen der Existenzgründung, Technologietransfer, Anreize zur Förderung von Auslandsinvestitionen. Der EZ-Ansatz der lokalen Wirtschaftsentwicklung (Local Economic Development/LED) ist auf lokale Wirtschaftsräume fokussiert. Er unterstützt private und öffentliche Akteure, Initiativen zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit ihrer Standorte oder Regionen zu ergreifen.

2.2.2 Kernaussagen

Im Hinblick auf eine sinnvolle Kombination aus angebots- und nachfrageorientierten Interventionen im Bereich Berufsbildung und Arbeitsmarkt sowie auf die Komplementarität der anderen NaWi-Kernbereiche lassen sich folgende Tendenzen festhalten:

1. Aus berufspädagogischer Sicht ist *Berufliche Bildung* – als Intervention auf der Angebotsseite – prinzipiell sinnvoll, da sie (bei richtiger Gestaltung der Inhalte und entsprechender Qualität) zu einer Erweiterung der Handlungskompetenzen und damit zu einer Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit der ausgebildeten Individuen beiträgt. Diese Grundthese wird hier nicht in Frage gestellt – zumal sie zum Zeitpunkt anziehenden Wirtschaftswachstums dem Individuum unmittelbar zugute kommt (also die Wahrscheinlichkeit erhöht, eine adäquate Beschäftigung zu finden und entsprechende Einkommenszuwächse zu erzielen). Voraussetzung ist jedoch die Vermittlung *beschäftigungsrelevanter* Kompetenzen.
2. Die oben beschriebenen Instrumente der *Privatsektorförderung* in Kombination mit *wirtschaftspolitischer Beratung* können grundsätzlich zu der erwünschten Steigerung der Nachfrage nach Arbeitskräften führen. Unabdingbare Voraussetzungen sind in diesem Zusammenhang eine wettbewerbsorientierte Wirtschaftsordnung sowie Eigentums- und Rechtssicherheit, also die Schaffung eines geeigneten Geschäfts- und Investitionsklimas. De facto werden wirtschaftspolitische Weichenstellungen in den Partnerländern – zumindest teilweise – durch die Logik nationaler Macht- und Verteilungspolitik geprägt, so dass die Effektivität wirtschaftspolitischer Beratung zumindest im Einzelfall zu prüfen ist. Sofern wirtschaftspolitische Reformen zur Verbesserung des Geschäfts- und Investitionsklimas ausbleiben, ist eine effektive Privatwirtschaftsförderung kaum möglich und damit die Wirksamkeit der gängigen TZ-Instrumente stark eingeschränkt. Daher erscheint es sinnvoll, wirtschaftspolitische Reformen als Vorbedingung für die Durchführung o.g. Privatsektorvorhaben zu vereinbaren.
3. Unabhängig davon ist darauf zu achten, dass die Förderung auf Unternehmensebene nach marktwirtschaftlichen Prinzipien erfolgt; anderenfalls können Wettbewerbsverzerrungen dazu führen, dass etwaige positive Wirkungen ggf. konterkariert werden. BDS-, LED- und Wertschöpfungsketten-Ansätze müssen zumindest dann kritisch beurteilt werden, wenn die Partnerregierung und/oder der Geber entweder die Auswahl zu fördernder Wirtschaftszweige und

Unternehmen maßgeblich beeinflusst und/oder die gewählten Fördermaßnahmen zu stark subventionierten Preisen anbietet.

4. Die *Entwicklung des Finanzsektors* (mit dem Ziel einer Liberalisierung und Ausweitung von Finanzdienstleistungen) gilt unbestreitbar als wichtiger Faktor für eine i.e.S. nachfrageorientierte Unternehmensentwicklung, welche in der Regel entsprechende Beschäftigungseffekte nach sich ziehen wird. Im Gegensatz zu vielen nicht-finanziellen Unternehmensdienstleistungen unterliegt das Angebot von Finanzdienstleistungen in hohem Maße marktwirtschaftlichen Mechanismen. Wichtige Voraussetzungen sind hierbei u.a. die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips sowie die Vermeidung branchenbezogener Einschränkungen der Reichweite (gelenkte Vergabe) von Finanzdienstleistungen.
5. Für eine ideale Verknüpfung (*„Matching“*) zwischen Arbeitskräfteangebot und -nachfrage im Sinne des BMZ-Konzepts sind verschiedene Faktoren maßgeblich – allen voran die aktive Mitsprache der Unternehmen bei der Formulierung der Inhalte von Beruflicher Bildung (siehe Abschnitt 2.3). Ebenso wichtig ist eine effektive Zusammenarbeit zwischen Ausbildungsanbietern und Unternehmen auf dezentraler Ebene. Die im BMZ-Konzept angesprochenen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, Berufsberatung und Arbeitsvermittlung können eine solche Zusammenarbeit von staatlicher Seite flankieren, sind jedoch vermutlich in vielen Ländern für eine Beschäftigungssteigerung nur bedingt wirkungsvoll. Insbesondere Aufgaben der Berufsberatung und Arbeitsvermittlung können ggf. von privaten Anbietern übernommen werden. Arbeitsmarktforschung und Arbeitsmarktinformationssysteme spielen demgegenüber eine wichtige Rolle, um Beschäftigungswirkungen zu erfassen, zu analysieren und diese Informationen für eine zielgerichtete nationale/regionale Berufsbildungsplanung zu nutzen.

2.3 Grundvoraussetzungen für eine Förderung von Berufsbildung und Beschäftigung mittels FZ

2.3.1 Problemsituation

Ein Blick auf die Ausgangslage der Beruflichen Bildung, wie sie in zahlreichen Entwicklungsländern vorzufinden ist: Obwohl sich die Rahmenbedingungen für Berufliche Bildung in den Partnerländern je nach Entwicklungsstand stark unterscheiden, ähneln sich vielfach die Schwächen der bestehenden Ausbildungssysteme. Diese Schwächen sind sowohl quantitativer als auch qualitativer Natur: In sehr vielen Partnerländern bestehen weder ausreichende Ausbildungskapazitäten, noch sind die bestehenden Ausbildungsangebote hinreichend nachfrageorientiert oder beschäftigungsrelevant.



Formen betrieblicher Ausbildung sind aufgrund mangelnder wirtschaftlicher Entwicklung und/oder fehlender Ausbildungsbereitschaft der Unternehmen deutlich weniger verbreitet als beispielsweise in Deutschland und sind oft nicht ausreichend strukturiert und damit nicht Teil des formalen (staatlich anerkannten) Systems. Die formale Berufliche Bildung wird daher in den meisten Ländern schwerpunktmäßig durch Ausbildungszentren und -schulen angeboten, ist damit oft wenig praxisorientiert und nicht ausreichend beschäftigungsrelevant. Nicht-staatliche und private Ausbildungsinstitutionen weisen in dieser Hinsicht gegenüber den staatlichen Zentren gewisse Vorteile auf, da sie sich durch engeren Kontakt mit der Wirtschaft insgesamt stärker am betrieblichen Bedarf orientieren.

Hinzu kommt, dass die bestehenden Kapazitäten, das heißt die an Ausbildungszentren verfügbaren Ausbildungsplätze, nur einen Bruchteil der Bevölkerungsgruppen, die Ausbildung nachfragen, bedienen können. Man spricht auch von sogenannter ‚sozialer Nachfrage‘ nach Berufsbildung. Eine verantwortliche Berufsbildungsplanung muss unter Berücksichtigung dieser Rahmenbedingungen daher Konzepte entwickeln, die sowohl dem Bedarf des Arbeitsmarktes als auch der sozialen Nach-

frage der Bevölkerung nach beschäftigungsrelevanter Ausbildung gerecht werden. Sie muss Ansprüche des Einzelnen, der Betriebe und des Staates sorgfältig abwägen und ein Bildungsangebot bereitstellen, das bei knappen Mitteln sozialpolitisch vertretbar ist und volkswirtschaftlich größten Nutzen verspricht.

Eine stärkere Orientierung der beruflichen Bildung auf das Beschäftigungspotenzial des informellen Sektors wird seit geraumer Zeit gefordert. Inzwischen haben alle wichtigen EZ-Institutionen die Notwendigkeit gezielter auf selbständige Beschäftigung gerichteter Beruflicher Bildung erkannt und entsprechende Vorgaben formuliert. Dennoch haben nach wie vor die meisten Ausbildungsinstitutionen ihr Angebot bisher nicht in ausreichendem Maß auf das geforderte Kompetenzprofil des informellen Sektors ausgerichtet.

Zusammenfassend lassen sich die Probleme vieler in der Dritten Welt bestehender Berufsbildungssysteme wie folgt darstellen:

- mangelnde Beschäftigungsorientierung der Berufsbildungsangebote, bedingt durch geringe Praxiserfahrung des Lehrpersonals, unzureichende technische Ausstattung der Berufsbildungseinrichtungen, mangelnde Kenntnisse über betriebliche Qualifikationsprozesse und unzureichende Umsetzung kooperativer und betrieblicher Ausbildung;
- (als Folge dessen:) fehlende Akzeptanz formaler Berufsbildungsabschlüsse seitens der Wirtschaft;
- einseitige Ausrichtung des Berufsbildungssystems auf formale, post-sekundäre Erstausbildung und damit unzureichende Berücksichtigung des Qualifikationsbedarfs der benachteiligten Bevölkerungsmehrheit;
- fehlende adäquate Weiterbildungsmöglichkeiten für qualifizierte, bereits beschäftigte Fachkräfte sowie für Lehrkräfte der beruflichen Bildung;
- Fehlen eines auf beruflichen Standards basierenden Prüfungs- und Zertifizierungswesens und damit unzureichende Anerkennung von beruflichen Kompetenzen, die außerhalb des formalen, zentrengestützten Systems erworben wurden;
- unzureichende Konzepte und Ausbildungsangebote zur Vorbereitung auf eine Beschäftigung im informellen Sektor sowie unzureichende Verknüpfung mit komplementären Maßnahmen der Beschäftigungsförderung.

2.3.2 Erfolgsfaktoren auf Systemebene

Im Zuge des in den 1990er Jahren vollzogenen Paradigmenwechsels wick die zuvor verfolgte Förderung einzelner Ausbildungsinstitutionen einem *Systemansatz*, mit dem vornehmlich eine Diversifizierung und Öffnung der beruflichen Bildung zur Überwindung der oben geschilderten Problemsituation verfolgt wird. Bedingt durch den bestehenden politischen Druck streben die Partnerländer vielfach prioritär zunächst eine Kapazitätserweiterung ihrer Berufsschulen und -zentren an. Um allerdings durch diese Kapazitätserweiterung auch die Beschäftigungs- und Einkommenschancen der Ausgebildeten zu erhöhen, müssen im Zuge umfassender Reformen der bestehenden Berufsbildungssysteme bestimmte Voraussetzungen geschaffen werden. Besonders prioritär sind hierbei:

- umfassende Beteiligung der Wirtschaft bei der Planung und Durchführung Beruflicher Bildung sowie des Prüfungswesens;

Anzustreben ist eine möglichst weitreichende Verlagerung der Ausbildung *in* die Unternehmen. Hierdurch wird größte Praxisnähe sichergestellt, bei gleichzeitiger Schonung der öffentlichen Finanzen. Um den Bezug zur Arbeitswelt dauerhaft zu gewährleisten, ist es notwendig, die Steuerung der Beruflichen Bildung (inkl. Definition beruflicher Standards) aus der staatlichen Exekutive herauszulösen und einer unabhängigen Agentur zu übertragen, in der die Wirtschaft ausreichend vertreten ist.

- verbesserte praktische Aus- und Weiterbildung der Lehrkräfte;

Die Qualität des Lehrpersonals gilt als die wichtigste Input-Größe der Berufsbildung. Komplementär zu Berufsschullehrern werden insbesondere Werkstattinstructoren (vergleichbar dem deutschen Werkstatt-/Ausbildungsmeister) benötigt. Praxisorientierung der Ausbildung, betriebliche Arbeitserfahrung und adäquate Weiterbildungsmöglichkeiten für Lehrer und Instructoren sind zentrale Voraussetzungen für die Qualität und eine bedarfsgerechte Gestaltung der beruflichen Bildung.

- Einführung eines an beruflichen Handlungskompetenzen orientierten Prüfungs- und Zertifizierungssystems;⁴

Kernstück des Berufsbildungssystems ist ein Rahmenwerk beruflicher Qualifikationen, welche ihrerseits auf konkreten Arbeitsplatzanforderungen aufbauen. Die Prüfung und Zertifizierung beruflicher Kompetenzen erfolgt damit auf Grundlage von Standards – unabhängig davon, ob sie im Rahmen formaler oder non-formaler Ausbildungsgänge oder durch Erfahrungslernen (*learning on the job*) erworben wurden. Die Einführung von Qualifikationsrahmenwerken mündet vielfach in eine Modularisierung der Ausbildung und begünstigt damit einen flexiblen, mehrfachen Wechsel zwischen Ausbildung und Einkommenserwerb. Durch diesen Effekt ist das System besonders armutsbezogen.

Darüber hinaus sind folgende Faktoren für eine arbeitsmarktgerechte Gestaltung des Berufsbildungssystems von Bedeutung:

- Verbesserung der zur Ausbildung erforderlichen technischen Ausstattung;
- starke Praxisorientierung der Ausbildung, enge Kooperation mit Betrieben sowie Förderung beschäftigungsrelevanter beruflicher Qualifizierung außerhalb des formalen Systems zentrengestützter Ausbildung;
- Öffnung der Ausbildungsangebote für breitere Zielgruppen und Diversifizierung der Ausbildungsprogramme für abhängige und selbständige Beschäftigung im modernen und im informellen Sektor;
- Reform der entsprechenden Gesetze und Verordnungen, Aufbau von – politisch möglichst unabhängigen – Regulierungsinstitutionen unter Beteiligung der Wirtschaft und Vergrößerung der operativen und finanziellen Autonomie staatlicher Ausbildungsanbieter;
- laufende Analyse des Arbeitsmarktes inkl. Erhebung der Arbeitsplatzanforderungen, Prognose des zukünftigen Arbeitskräftebedarfs und komplementäre Ergänzung der Ausbildungsangebote mit Instrumenten der Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung;
- Entwicklung und Einführung nachhaltiger Finanzierungsmodelle.

Es wird empfohlen, vor der Planung jedweden FZ-Vorhabens zur Förderung der Beruflichen Bildung eine umfassende Sektoranalyse durchzuführen, um sicherzustellen, dass die oben genannten Reformelemente entweder bereits umgesetzt oder deren Umsetzung zumindest vorgesehen ist – etwa im Zuge eines integrierten EZ-Ansatzes unter Beteiligung von TZ und FZ.

2.3.3 Kriterien für eine Institutionen-bezogene Förderung

Reformen auf politischer Ebene genügen nicht. Im Sinne des vom BMZ geforderten Mehrebenenansatzes müssen sie auf der Durchführungsebene mit einer breit angelegten Förderung von Berufsbildungsinstitutionen unterstützt werden, sofern die Berufsbildungszusammenarbeit ihrem Anspruch gerecht werden will, einen signifikanten Beitrag zur Verbesserung der Beschäftigungschancen zu leisten. Hier kann die Finanzielle Zusammenarbeit (FZ) mit ihrem Instrumentarium einen sinnvollen Beitrag leisten. Jedoch sollten auch auf institutioneller Ebene bestimmte Voraussetzungen gegeben sein, die eine FZ-Förderung rechtfertigen. Diese sind:

⁴ Gebräuchlicher ist der englische Begriff: *outcome-based assessment and certification system*.

- Nachfrageorientierung und Beschäftigungsrelevanz der Ausbildung;
- Praxisorientierung der Ausbildung und Vermittlung von im Arbeitsprozess benötigten Handlungskompetenzen;
- Angemessener rechtlicher Status, effiziente Organisation und finanzielle Stabilität der Trägerorganisation.

Die verbindliche Definition dieser Förderkriterien wurde erstmals von Moll 1996 im Rahmen eines Konzeptpapiers für die KfW vorgeschlagen.⁵ Zielsetzung ist jeweils eine Erweiterung der Ausbildungskapazitäten bei gleichzeitiger Qualitätsverbesserung und Förderung der finanziellen Eigenständigkeit der Ausbildungsstätten. Entsprechend müssen – dies gilt für FZ-Projekte generell – bereits zu Beginn stabile Trägerstrukturen existieren. Es sollen vor allem diejenigen Ausbildungsinstitutionen unterstützt werden, deren Ausbildungsangebote als relevant, d. h. bedarfsgerecht und qualitativ befriedigend, eingestuft werden können. Zur Erreichung nachhaltiger Projektwirkungen sind darüber hinaus die finanzielle und institutionelle Stabilität, eine effiziente Organisation sowie die Personalqualifikation für Förderansätze maßgebend.

2.3.4 Katalysatorfunktion für Marktentwicklung und Eigenfinanzierung

Zusätzlich zu sektorbezogenen Reformen verfolgt die KfW einige übergeordnete entwicklungspolitische Prinzipien, wie z.B.

- die *Marktentwicklung* der Leistungsanbieter und/oder
- die *eigenständige Kostendeckung bzw. revolvingende Finanzierung* von Institutionen und Programmen im Sektor.

Dem zugrunde liegen das Paradigma marktwirtschaftlicher Effizienz bzw. das Nachhaltigkeitsziel für FZ-finanzierte Investitionen.

Marktentwicklung

Nicht in allen FZ-Vorhaben lassen sich Anreize zur Marktentwicklung umsetzen. Dies gelingt beispielsweise im Bereich der Beruflichen Bildung nur dann, wenn die Förderung sich nicht oder nicht ausschließlich auf den staatlichen Sektor bezieht. Vor diesem Hintergrund eignen sich zur Förderung der Marktentwicklung insbesondere *offene Programme* und *Berufsbildungsfonds*, aus denen nach vereinbarten Kriterien bestimmte Leistungsanbieter (Ausbildungsinstitutionen) oder gezielte Leistungen (Ausbildungsprogramme) finanziert werden. Voraussetzung ist jeweils eine bestmögliche Erfüllung zuvor vereinbarter Kriterien. Entsprechende Ansätze werden in Abschnitt 3 näher erläutert.

Kostendeckung / Revolvingende Finanzierung

Das Ziel der nachhaltigen Eigenfinanzierung lässt sich auf unterschiedliche Weise verfolgen. So wird bei der gezielten Förderung von Institutionen bereits im Rahmen der Trägeranalyse besonderes Augenmerk auf die Kostendeckung gelegt: Im Fall von Darlehen sollten die Institutionen in der Lage sein, den Schuldendienst zu bedienen (bereits kurzfristige Vollkostendeckung); im Fall einer Zuschussfinanzierung sollte langfristig mindestens die Deckung der laufenden Kosten einschließlich notwendiger Ersatzinvestitionen gewährleistet sein.

Abgesehen von der Institutionen-bezogenen Förderung hat die KfW begonnen, auch für den Berufsbildungssektor revolvingende Finanzierungsinstrumente anzubieten. Einige bewährte FZ-Ansätze des Finanzsektors lassen sich – unter bestimmten Voraussetzungen und nach entsprechender Anpassung – auf den Berufsbildungssektor übertragen. Entsprechende Finanzierungsin-

⁵ Moll (1996 und 1999).

strumente können sich einerseits an die ausbildungssuchende Bevölkerung (Ausbildungs-/Studienkredite) oder an Ausbildungsinstitutionen (revolvierende Berufsbildungsfonds) wenden. Während durch Berufsbildungsfonds ebenfalls eine Förderung der Angebotsseite erfolgt, werden im Fall von Studien-/Ausbildungskrediten – je nach Design – die finanziellen Ressourcen weitgehend auf die Nachfrageseite verlegt. Dies hat insofern Charme, als hierdurch gleichzeitig mehrere entwicklungspolitische Effekte erzielt werden: die Marktentwicklung sektorspezifischer Finanzinstrumente, eine nachfrageorientierte Ressourcenallokation sowie eine Marktentwicklung für beschäftigungsorientierte Ausbildungsangebote.

Grenzen der FZ

Beide Instrumente haben jedoch auch Grenzen; daher empfiehlt sich in den Partnerländern in der Regel ein Mix verschiedener Finanzierungsinstrumente (siehe Abschnitt 3). Einige der angesprochenen FZ-Ansätze befinden sich derzeit noch in Vorbereitung bzw. Erprobung. Selbstverständlich sind FZ-Programme nicht dazu geeignet, um ein nationales Berufsbildungssystem mit den nötigen Finanzmitteln auszustatten. Allerdings kann die FZ – komplementär zu TZ-Maßnahmen zur Systemreform und Kapazitätsentwicklung – im Rahmen von Pilotvorhaben und bei geschickter Programmgestaltung für eine beschleunigte Marktentwicklung und für die spätere landesweite Implementierung innovativer Finanzierungsinstrumente initiativ und richtungsweisend sein.

2.4 Finanzierungsmechanismen Beruflicher Bildung

Die Finanzierung Beruflicher Bildung gehört zu den wichtigsten und gleichzeitig strittigsten Themen, die im Zusammenhang mit Berufsbildungsreformen diskutiert werden. Von zentraler Bedeutung ist hierbei die Frage, ob Berufliche Bildung – ähnlich wie Allgemeinbildung – als öffentliches oder als privates Gut zu verstehen ist. Für beide Interpretationen gibt es gute Gründe – die Entscheidung, welcher Auslegung man den Vorzug gibt, hat jedoch entscheidende Auswirkung auf die Rollen- und damit die Kostenverteilung zwischen Staat, Unternehmen und Individuen. Sofern in Partnerländern Berufsbildung vornehmlich als hoheitliche Aufgabe verstanden wird, gehen damit in der Regel die Errichtung staatlicher Ausbildungsinstitutionen, Ausbildung nach staatlichen Curricula und der Aufbau staatlicher Regulierungsbehörden mit entsprechend hoher Kostenbelastung des Staates einher. Es liegt auf der Hand, dass bei knappen öffentlichen Mitteln solche Berufsbildungssysteme unter chronischer Unterfinanzierung und damit unter erheblichen Kapazitäts- und Qualitätsbeschränkungen leiden. Die im Rahmen von Berufsbildungsreformen vermehrt geforderte Einbeziehung des Privatsektors im Hinblick auf Planung und Durchführung Beruflicher Bildung hat neben sachlicher Begründung (höhere Beschäftigungsrelevanz der Ausbildung) auch finanzielle Implikationen. Auch aus fiskalischen Erwägungen wird daher von Geberseite in Berufsbildungsreformen das Subsidiaritätsprinzip verfolgt: Durchführung Beruflicher Bildung durch nicht-staatliche Institutionen und Unternehmen, Regulierung (Setzen von Standards, Koordination des Prüfungswesens, Qualitätskontrolle) durch unabhängige Behörden unter Beteiligung des Staates und des Privatsektors.



Kostenarten und Finanzierungsquellen

Die mit beruflicher Ausbildung verbundenen Kosten lassen sich *nach ihrer Entstehung* wie folgt strukturieren:

- Kosten des Lebensunterhalts u. Transport der Auszubildenden

- Kosten der Ausbildungsinstitution für Gehälter der Ausbilder, Errichtung und Unterhaltung von Werkstätten und technischer Ausrüstung, Ausbildungsmaterial, Administration und sonstige Gemeinkosten (diese Kosten fallen gleichermaßen in Ausbildungszentren und Betrieben an)
- Kosten des Prüfungs- und Zertifizierungswesens
- Kosten der nationalen Regulierung/Steuerung des Berufsbildungssystems
- Kosten für die Aus- und Fortbildung des Ausbildungspersonals.

Hinsichtlich der *Finanzierung* werden in der Diskussion folgende Personen und Institutionen als mögliche Quellen genannt:

- Auszubildende (Lebensunterhalt/Transport, Ausbildungsgebühren)
- Betriebe (eigene Ausbildungskosten, Steuern und Abgaben)
- der Staat (eigene Kosten, Refinanzierung von Kosten Dritter)
- im EZ-Kontext zusätzlich: die Gebergemeinschaft.

In der entwicklungspolitischen Diskussion wird häufig auf die Interessenlagen der unterschiedlichen Akteure im Hinblick auf Berufliche Bildung abgehoben, um hieraus vermeintlich sinnvolle Modelle der Kostenverteilung (cost sharing) abzuleiten. De facto gibt es für Berufliche Bildung zwei unterschiedliche Formen der Nachfrage: Die Nachfrage der Zielgruppe nach Qualifizierung (sog. ‚soziale Nachfrage‘) und die Nachfrage der Wirtschaft nach qualifizierten Fachkräften. Entsprechend werden unter Hinweis auf die jeweiligen Eigeninteressen von Auszubildenden und Unternehmen Trainingsgebühren und Unternehmensabgaben legitimiert oder es wird versucht, die Betriebe zur Durchführung unternehmensinterner Ausbildung zu motivieren. Nicht-betriebliche Ausbildungsinstitutionen sind gehalten, durch Verkauf von im Rahmen der Ausbildung erstellten Produkten und Dienstleistungen eigene Einnahmen zu erwirtschaften und so die Abhängigkeit von externer Bezuschussung zu reduzieren.

In der Regel wird übersehen, dass de facto alle Ausbildungskosten direkt oder indirekt von den privaten Haushalten getragen werden, da Staatsausgaben stets steuerfinanziert sind und Unternehmen ihre Kosten auf die Preise ihrer Produkte umlegen. Jedoch: Obwohl dies so ist, gilt es, mittels Gestaltung des Finanzierungsmodells ein geeignetes Anreizsystem für eine effektive Bereitstellung und Nutzung beruflicher Bildungsangebote zu schaffen – wobei auch hier weitgehend marktwirtschaftliche Prinzipien Anwendung finden sollten.

Erläuterungen und Definitionen

Folgende Erläuterungen und Definitionen erscheinen sinnvoll:

Angebots-orientierte Finanzierung

Finanzierung der Ausbildungsanbieter durch (Input- oder Output-orientierte) Zuschüsse, Steuer-nachlässe oder zinsbegünstigte Darlehen. Hierzu zählt ebenfalls die Bereitstellung von Ausbildungskapazitäten und Unterhaltung von Ausbildungsinstitutionen durch den Staat.

Nachfrage-orientierte Finanzierung

Finanzierung der privaten, individuellen Ausbildungskosten in Form von Stipendien, Steuernachlässen, deren Vorfinanzierung durch Darlehen oder die Bereitstellung von Ausbildungsgutscheinen (vouchers). Hierdurch wird dem Auszubildenden das Instrument zur Auswahl geeigneter Ausbildungsanbieter und entsprechender Allokation von Finanzmitteln übertragen.

Input-orientierte Finanzierung

Angebots-orientierte Finanzierung (s.o.), i.d.R. bemessen nach Größe/ Kapazität der Ausbildungsinstitution. Umfang und Qualität der tatsächlich durchgeführten Ausbildungsleistungen bleiben unberücksichtigt. Damit fehlen Effizienzreize sowie Anreize zur Verlagerung der Ausbildung in die Betriebe.

Output-orientierte Finanzierung

Angebots-orientierte Finanzierung (s.o.) abhängig vom Ausbildungsergebnis (gemessen an Kriterien wie z.B. Kapazitätsauslastung, Anzahl belegter Ausbildungsplätze pro Zeit, Anzahl erfolgreich abgelegter Abschlussprüfungen, Anzahl von Absolventen mit ausbildungsbezogener Beschäftigung etc.). Dieses Modell verursacht erhöhten Kontrollbedarf und birgt das Risiko einer Anhebung der Eingangsvoraussetzungen zwecks besserer Kriterienerfüllung (Negativanreiz).

Vergabe durch Ausschreibungen

Vergabe von Aufträgen zur Durchführung von Trainingsmaßnahmen mittels öffentlicher Ausschreibung, gebräuchlich insbes. im Bereich der Weiterbildung. Voraussetzung ist eine klare Definition der zu erbringenden Leistungen.

Selbstfinanzierung der Auszubildenden

Erhebung von Gebühren zur Deckung der Ausbildungskosten. Diese müssen aus eigenen Finanzmitteln des Auszubildenden oder seiner Familie (Einkommen, Ersparnisse, Darlehen) bestritten werden. Ausbildungsgebühren fallen unter die nachfrageorientierten Finanzierungsmodelle; sie bergen jedoch das Risiko der Ausgrenzung finanzschwacher Gruppen (sinkender Zugang, Steigen der Abbrecherquote); daher wird über Gebühren vielfach nur eine Teilkostendeckung angestrebt.

Einzelbetriebliche Finanzierung

Finanzierung der selbst durchgeführten betrieblichen Ausbildungsaktivitäten sowie der Kosten für externe Weiterbildung der Mitarbeiter durch die Unternehmen.⁶ Betriebe sind in der Regel vor allem dann zur (Mit-) Finanzierung Beruflicher Bildung bereit, wenn der Anteil funktionaler, für den Betrieb direkt nutzbarer Kompetenzen groß und der Anteil allgemeiner Ausbildungsinhalte gering ist.

Aus dieser Begriffsklärung lassen sich bereits eine Reihe unterschiedlicher Mechanismen (Finanzierungsinstrumente und Refinanzierungswege) ableiten: Mögliche Finanzierungsinstrumente sind demnach Zuschüsse, Steuervergünstigungen und Darlehen, deren Refinanzierung über Steuern, Abgaben und/oder Darlehenszinsen und -tilgung erfolgt.

Für den Einsatz der FZ kommen grundsätzlich verschiedene der oben genannten Finanzierungsmechanismen in Frage, gegebenenfalls auch Kombinationen hieraus: Angebots-orientierte wie Nachfrage-orientierte Modelle, Zuschüsse und Darlehen an Ausbildungsinstitutionen, Betriebe und/oder Individuen.

⁶ Das deutsche duale Ausbildungssystem ist ein typisches Beispiel für einen hohen Anteil der Betriebe an der Finanzierung der Ausbildungskosten.

3 Ausgewählte Ansätze zur Förderung von Berufsbildung und Beschäftigung durch die FZ

Aus FZ-Sicht grundsätzlich zu unterscheiden sind Budgetfinanzierung (PGF) auf der einen und ‚klassische‘ FZ-Projekte und -Programme auf der anderen Seite. Auf Ansatzpunkte für Budgetfinanzierung im Bereich der Berufsbildung wird noch gesondert eingegangen (Abschnitt 4). In diesem Abschnitt sollen zunächst verschiedene Optionen für herkömmliche FZ-Vorhaben erörtert werden.

Hierbei wird nicht differenziert, ob es sich bei den FZ-Zusagen um Zuschüsse oder Darlehen handelt.⁷ Die im nachfolgenden Abschnitt dargestellten Ansätze eignen sich grundsätzlich für eine Gewährung in Form von sowohl FZ-Zuschüssen als auch -Darlehen. Gegebenenfalls können die Bedingungen variieren, zu denen die Mittel vom Partnerland/Projekträger an die eigentlichen Empfänger/Nutzer weitergeleitet werden (sog. Weiterleitungsbedingungen).



Eine grundsätzliche Unterscheidung der dargestellten Ansätze besteht zwischen der einmaligen Finanzierung physischer Investitionen einerseits und Darlehensmodellen und revolvingierenden Fonds andererseits. Ferner können folgende Interventionsebenen unterschieden werden:

- Förderung von Investitionen von Berufsbildungsinstitutionen – siehe Abschnitt 3.1 und 3.2;
- Errichtung von Berufsbildungsfonds (Training Funds) – siehe Abschnitt 3.3
- gezielte Finanzierungsinstrumente für die Auszubildenden (Ausbildungskredite, Vouchers) – siehe Abschnitt 3.4 und 3.5.

Davon abgesehen können auch Vorhaben anderer EZ-Schwerpunkte (Finanzsektorvorhaben, Straßenbau-/Wasserversorgungsprojekte etc.) positive Wirkungen für Ausbildung und/oder Beschäftigung haben (siehe Abschnitt 3.6).

⁷ Die Zuordnung richtet sich bekanntlich nach dem Entwicklungsstand des Partnerlandes, wobei das BMZ – in Ausnahmefällen, bei besonderem Armutsbezug des Vorhabens – auch in sogenannten ‚Darlehensländern‘ Zuschüsse vergeben kann. Ob hierfür die Voraussetzungen gegeben sind, ist im Einzelfall zu prüfen.

3.1 Förderung von Berufsbildungsinstitutionen nach Kriterien

3.1.1 Projektansatz und Voraussetzungen

Mit dem Ziel, ein offenes und allgemein zugängliches Berufsbildungssystem zu schaffen, müssen in erheblichem Umfang Aus- und Fortbildungskapazitäten geschaffen werden, die abgesehen von Sekundarschulabgängern auch Schulabbrechern und Zielgruppen mit niedriger Allgemeinbildung berufliche Kompetenzen zu vermitteln, die ihre Beschäftigungsfähigkeit erhöhen. Hierbei gilt es, Berufsbildungsinstitutionen in die Lage zu versetzen, eigene Arbeitsmarkt- und Trainingsbedarfsanalysen zu erstellen, Kooperationsbeziehungen mit der lokalen Wirtschaft aufzubauen, bestehende Curricula flexibel zu adaptieren und eigene, bedarfsgerechte Trainingsprogramme zu entwickeln oder die Beschäftigungsrelevanz ihrer bestehenden Ausbildungsangebote zu erhöhen.



Die Förderung einer definierten Zahl von Berufsbildungsinstitutionen im Rahmen von FZ-Programmen wird seit längerem in verschiedenen Ländern verfolgt. Leider geschah die Auswahl der Zentren in der Vergangenheit nicht immer nach Qualitäts- oder Bedarfserwägungen, sondern folgte stattdessen politischen Entscheidungen der Partnerregierungen. Um dem entgegenzuwirken wurde 1996 vorgeschlagen, die Förderung von Berufsbildungsinstitutionen durch die FZ grundsätzlich an die Erfüllung bestimmter Förderkriterien zu binden.⁸ Die wichtigsten Kriterien sind (vgl. Abschnitt 2.3.3):

- Relevanz der Ausbildung: Nachfrageorientierung, Praxisbezug, Vermittlung von im Arbeitsprozess benötigten Handlungskompetenzen;
- Mindestqualifikation des Lehr- und Managementpersonals;
- Angemessener rechtlicher Status, effiziente Organisation und
- Finanzielle Stabilität der Trägerorganisation.

Wichtigstes Förderkriterium ist die Ausbildungsrelevanz – nur hierüber können Form und Inhalt einer adäquaten beruflichen Qualifizierung gewährleistet werden. Die anderen Kriterien sollen die Ausbildungsqualität, die Offenheit für verschiedene Zielgruppen, ein pro-aktives Management einschließlich Wartung sowie die finanzielle Nachhaltigkeit der Förderung sicherstellen. Nur solche Ausbildungsinstitutionen, die diese Kriterien – weitgehend – erfüllen, kommen für eine FZ-Förderung in Frage. Die Orientierung an Kriterien erlaubt eine weitgehende Objektivierung der Auswahl der zu fördernden Institutionen und erschwert politische Einflussnahme.

Konsequenterweise sollten Programme zur Förderung von Berufsbildungsinstitutionen als ‚offene Programme‘ aufgelegt werden. Somit erfolgen Auswahl der Institutionen und Planung der Projektmaßnahmen nicht im Vorwege, sondern im Zuge der Projektdurchführung. In der Regel können sich sowohl staatliche als auch nicht-staatliche Ausbildungsanbieter auf die Förderung bewerben. Aufgrund der gesetzten Kriterien konzentriert sich die Förderung auf solche Institutionen, die bereit sind, beschäftigungsbezogene Ausbildungsprogramme in Kooperation mit Betrieben zu entwickeln und anzubieten.

Verbreitete Schwächen staatlicher Ausbildungsanbieter

Die Erfahrung in verschiedenen Ländern zeigt, dass es tatsächlich die nicht-staatlichen Berufsbildungsinstitutionen sind, die den Kriterien einer flexiblen, bedarfsgerechten Ausbildung am ehesten gerecht werden. Sie bieten vielfach non-formale Kurse für verschiedene, auch benachteiligte Zielgruppen, verbinden Ausbildung mit Produktion, vermitteln ihren Auszubildenden den Kontakt mit der

⁸ Moll (1996). Die Grundlinien dieses Ansatzes wurden von Moll gelegt, die Kriterien nebst Indikatoren von Moll und Specht weiter ausdifferenziert und später von der KfW (z.T. unter Mitwirkung der GTZ) mit den jeweiligen Projektträgern auf die Gegebenheiten der Partnerländer angepasst. Detaillierte Aufstellung der Kriterien siehe Anhang.

betrieblichen Wirklichkeit, erbringen Dienstleistungen für den Markt und erwirtschaften auf diese Weise eigene Einnahmen. Staatliche Zentren hingegen halten oft nach wie vor an der formalen Langzeitausbildung mit starren Eingangsvoraussetzungen und klarer Bindung an nationale Curricula fest. Eine Öffnung der Ausbildungsgänge für Zielgruppen unterhalb des Sekundarschulniveaus erfolgt nur in sehr begrenztem Umfang, womit sich die staatlichen Ausbildungszentren der Mehrheit der nach Ausbildung suchenden Jugendlichen des jeweiligen Jahrgangs de facto verschließen. Auch die Finanzierung ist im staatlichen Bereich oft unzureichend, so dass es insbesondere zu Engpässen bei der Beschaffung von Ausbildungsmaterial für die praktische Ausbildung kommt. Staatliche Berufsbildungsinstitutionen dürfen zudem oft nur zum Teil eigene Einnahmen erzielen oder müssen diese an die Finanzbehörden abführen, was die Motivation deutlich senkt, Ausbildung mit Produktion oder der Erstellung von Dienstleistungen zu verbinden.

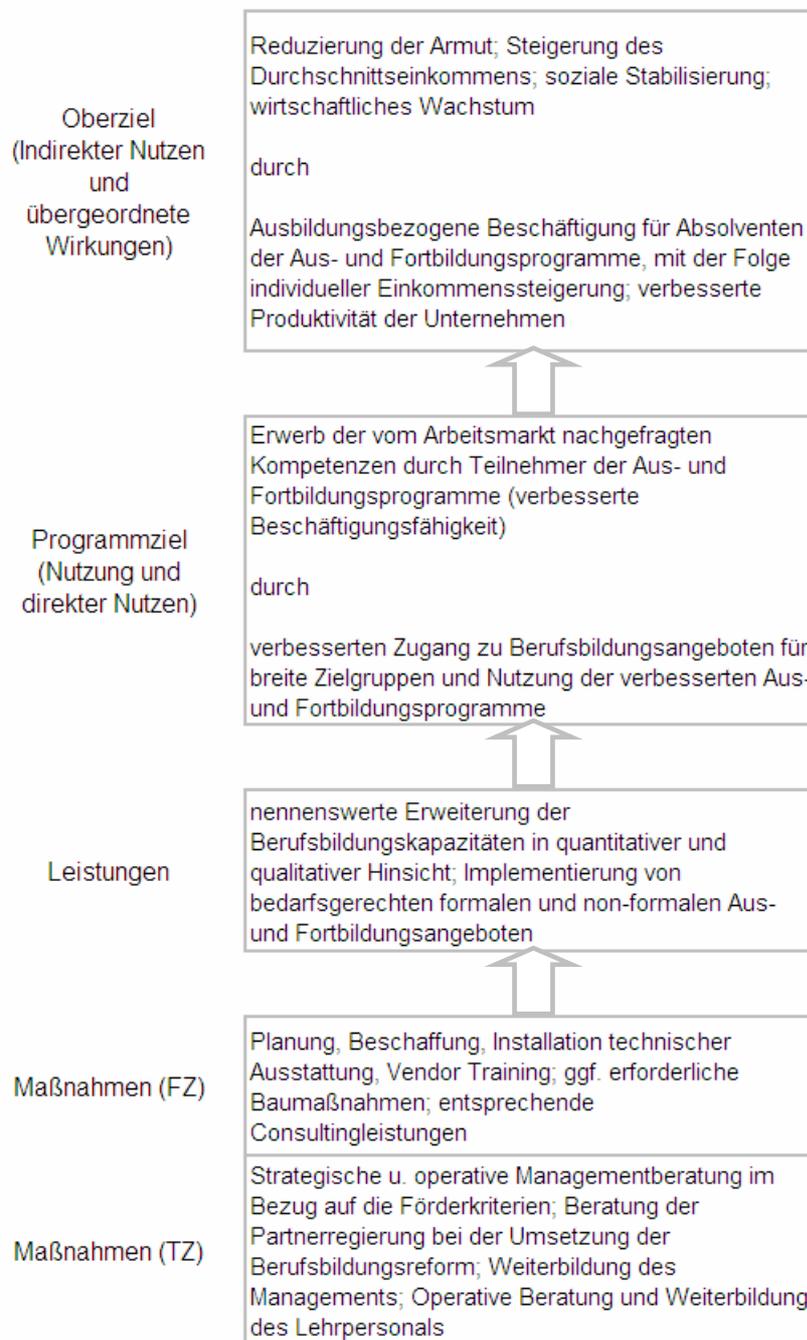
Aufgrund dieser Argumente sowie in Anbetracht der bestehenden Unterfinanzierung des staatlichen Bildungssystems versucht die KfW die Partnerregierungen zunehmend für eine Förderung der nicht-staatlichen Bildungsträger zu gewinnen. Die FZ unterstützt damit das Subsidiaritätsprinzip, nach dem der Staat sich grundsätzlich auf solche Leistungen beschränken sollte, die nicht im Zweifel ebenso gut (oder besser) auch von privaten Institutionen erbracht werden können.

Programmdurchführung

Üblicherweise werden offene Programme zur Förderung von Berufsbildungsinstitutionen in den wichtigsten national erhältlichen Zeitungen öffentlich ausgeschrieben, ggf. zusätzlich in Radio- oder Fernsehsendungen publik gemacht. Die Auswahl erfolgt daraufhin in drei Schritten: 1. Prüfung konditionaler Mindestvoraussetzungen (Präqualifikation); 2. Auswertung von Projektanträgen der präqualifizierten Institutionen; 3. Evaluierung der Institute vor Ort. Es werden diejenigen Institutionen ausgewählt, die die Förderkriterien am weitesten erfüllen und nachweisen können, dass sie ihre Zielgruppen bedarfsgerecht und nachhaltig ausbilden.

Die Kriterien sind nur in den seltensten Fällen bereits vor der Förderung voll erfüllt. Bei den meisten Institutionen besteht noch erhebliches Entwicklungspotenzial. Hieraus ergibt sich die Notwendigkeit, die Erreichung der noch nicht erfüllten Kriterien als Teil der Förderung zu begreifen. Auf Basis von Mandat und Entwicklungszielen der Berufsbildungsanbieter werden mit dem jeweiligen Management spezifische Entwicklungspläne, in denen neben erforderlichen Sachinvestitionen (FZ) auch entsprechende Fortbildungs- und Beratungsangebote (TZ) definiert werden. In diesem Zusammenhang sind insbesondere Maßnahmen zur weiteren Qualifizierung des Lehr- und Managementpersonals notwendig. Der FZ-Consultant ist bei der Planung und beim Follow-up der TZ-Maßnahmen maßgeblich beteiligt. Die Erreichung der geplanten Entwicklungsschritte erfordert intermittierendes Monitoring und begleitende Beratung. Nur hierdurch lassen sich eine verbesserte Qualität der Ausbildung im Hinblick auf Praxis- und Beschäftigungsorientierung sowie die weitere Öffnung für breite Zielgruppen nachhaltig gewährleisten.

3.1.2 Angestrebte Wirkungskette (Beschäftigungseffekt)



3.1.3 Beurteilung und Projektbeispiele

Die Förderung von Berufsbildungsinstitutionen nach definierten Kriterien erweist sich als geeigneter Ansatz, um Bedarfs- und Beschäftigungsorientierung der Ausbildung und Nachhaltigkeit weitestgehend sicherzustellen. Der Ansatz offener Programme ist deutlich breitenwirksamer als die Förderung einzelner Ausbildungsinstitutionen und unterbindet die Auswahl ineffizienter staatlicher Ausbildungsanbieter aus politischen Gründen. Die Kriterien können somit als Hebel für eine Stärkung des Privatsektors im Berufsbildungssystem und die Förderung betrieblicher Ausbildung genutzt werden.

In der Konsequenz trägt das Vorhaben dazu bei, wesentliche Elemente der Systemreform auf der Durchführungsebene konkret umzusetzen. Beratung und Fortbildung des Personals der geförderten

Institute sind allerdings unabdingbar. Sofern parallel eine Berufsbildungsreform verfolgt wird, entspricht dies dem angestrebten Mehrebenenansatz.

Vom Prinzip her ist der Ansatz mit der Output-orientierten Berufsbildungsfinanzierung vergleichbar, jedoch sind nicht „Stückzahlen“, sondern Bedarfs- und Qualitätskriterien für die Mittelzuweisung maßgeblich. Damit entfallen auch die in Abschnitt 2.4 im Zusammenhang mit Output-orientierter Finanzierung aufgeführten Negativanreize.

Ein weiterer Vorteil des Ansatzes zur Förderung von Berufsbildungsinstitutionen nach Kriterien besteht darin, dass er mit möglichen Systemreformen eng verzahnt ist, diese Verzahnung jedoch nicht erfolgsbestimmend ist. So wird die Durchführung des Vorhabens durch (nicht selten auftretende) zeitliche Verzögerungen der Systemreform nicht gefährdet. Gewiss: qualifizierte Lehrkräfte sind die entscheidende Input-Größe für qualifizierte Ausbildung; auch hängt die Anerkennung beruflicher Qualifikationen von der Existenz eines funktionierenden Prüfungs- und Zertifizierungssystems ab. Jedoch ist eine Förderung beschäftigungsorientierter Ausbildung auf der Durchführungsebene grundsätzlich auch dann sinnvoll, wenn wichtige Reformschritte auf Systemebene noch nicht erfolgt oder abgeschlossen sind. Der Ansatz offener FZ-Programme zur Förderung nach Kriterien kann daher ohne Einschränkung empfohlen werden. Er ist grundsätzlich in jedem Länderkontext denkbar.

Beispiele

Die Förderung nach Kriterien wurde im Rahmen der FZ bisher mit Erfolg durch das *Programm zur Förderung privater Berufsbildungszentren, Uganda (inzwischen in der 3. Phase)* und das *Investitionsprogramm Berufsbildung, Äthiopien, (in der 2. Phase)* umgesetzt. Auch in Vietnam soll das laufende Berufsbildungsprogramm in der zukünftigen Phase auf ein offenes Programm der Förderung nach Kriterien umgestellt werden.

Andere FZ-Programme zur Förderung von Berufsbildungsinstitutionen, wie z.B. in Nicaragua, den Philippinen oder Vietnam (Phase 1), beruhten bisher noch auf einer Vorauswahl der zu fördernden Institutionen durch den Projektträger. Das bedeutet nicht zwingend, dass nicht auch durch solche Vorhaben positive Wirkungen erzielt werden können, die Gefahr einer Bevorzugung staatlicher Institutionen und unzureichender Bedarfsorientierung ist jedoch groß.

Gegebenenfalls kann es unter bestimmten Zielvorgaben sinnvoll sein, das Spektrum der zu fördernden Institutionen einzugrenzen: zum Beispiel, wenn mit dem Ziel eines größeren Armutsbezugs eine Förderung non-formaler Ausbildung beabsichtigt ist. In einem solchen Fall werden nur non-formale Trainingsanbieter für eine Bewerbung zugelassen, auf welche dann die Kriterien angewendet werden (z.B. im laufenden Vorhaben von SDA/Swisscontact in Vietnam).

3.1.4 Mögliche FZ/TZ-Kooperation

Je nach Umfang und Kontext des Programms kann eine Gestaltung als Programm in Modulen (TZ/FZ) sinnvoll sein. Ob hierbei die Systemberatung als TZ-Modul in das EZ-Programm integriert wird, ist im Einzelfall zu entscheiden. In jedem Fall gilt, dass Beratung und Weiterbildung von Lehr- und Managementpersonal der geförderten Institutionen als mindestens ebenso wichtiger Bestandteil des Programms anzusehen ist wie die Bereitstellung FZ-finanzierter Ausstattungsgüter. Üblicherweise werden die Beratungs- und Weiterbildungsmaßnahmen von den verschiedenen Durchführungsorganisationen der TZ durchgeführt. In Ausnahmefällen ist eine Integration dieser Leistungen in das FZ-Programm (in Form von Begleit- oder A+F-Maßnahmen) möglich und hat sich bspw. im Fall des Programms in Uganda als sehr effizient erwiesen.

FZ/TZ-Kooperation vs. FZ-Vorhaben mit A+F-/Begleitmaßnahme

	Interventions- ebene	Fördermaßnahmen	Verantwortliche DO
FZ	Institution	Planung, Beschaffung, Installation technischer Ausstattung sowie Vendor Training ⁹ ggf. erforderliche Baumaßnahmen (können im Idealfall von Partnerseite erbracht werden) Entsprechende Consultingleistungen	KfW
TZ	Institution	Strategische u. operative Managementberatung im Bezug auf die Förderkriterien Weiterbildung des Managements (insbes. Bedarfsanalyse, Ausbildungsplanung, Werkstattorganisation, Wartung, Finanzplanung, etc.) Operative Beratung und Weiterbildung des Lehrpersonals (insbes. Didaktik, Fachpraxis)	GTZ in Koop. mit CIM, DED, InWEnt, SES <u>Alternativ als FZ:</u> Gestaltung als A+F-/ Begleitmaßnahme
	System	Beratung der Partnerregierung bei der Umsetzung der Berufsbildungsreform (vgl. Abschnitt 2.3)	GTZ

⁹ ausstattungsbezogenes Training durch den Lieferanten

3.2 Förderung ausgewählter Institutionen oder ‚Kompetenzzentren‘

3.2.1 Projektansatz und Voraussetzungen

Auch die Förderung einzelner, ausgewählter Ausbildungsinstitutionen mittels FZ wurde bereits verschiedentlich umgesetzt, insbesondere in Ländern Asiens (Projektbeispiele gibt es z.B. in Singapur, Thailand, Indonesien, Malaysia, den Philippinen, China, Indien), jedoch vereinzelt auch in anderen Länderbereichen. Solche Projekte gehen vielfach auf den Wunsch des Partners zurück, eine relativ hochwertige technische Ausbildung einzuführen und hierfür insbesondere deutsches Knowhow zu nutzen.¹⁰



Zielsetzung derartiger Projekte ist in der Regel die Verbesserung der Facharbeiter- und/oder Techniker Ausbildung auf hohem technischen Niveau (inkl. sog. ‚Hochtechnologie‘) oder die Verbesserung/Einführung von Ausbildungsgängen in Spezialberufen.¹¹ Entsprechende Vorhaben werden vielfach als Kooperationsvorhaben aufgelegt: Sowohl die erforderlichen Investitionen in Infrastruktur (FZ- und Partnerbeiträge), als auch der Beratungs- und Weiterbildungsbedarf des Management- und Ausbildungspersonals (TZ) sind vergleichsweise umfangreich. Im Einzelfall kann die erforderliche Beratung und Weiterbildung des Personals auch in Form von Aus- und Fortbildungsmaßnahmen (A+F) durch FZ finanziert werden. Im Folgenden wird die mögliche Förderung folgender Institutionen unter einem – vom Prinzip her einheitlichen – Projektansatz zusammengefasst:

- Institutionen zur Aus- und Fortbildung von Lehrkräften der Berufsbildung,
- Prüfungs- und Zertifizierungszentren,
- Berufsbildungsinstitutionen in Spezialberufen, ggf. unter Einsatz von höherer Technologie,
- Technologiezentren,
- Berufsakademien,
- ‚Kompetenzzentren‘.

Um die Sinnhaftigkeit einer Förderung und ggf. damit verbundene Risiken beurteilen zu können, sind folgende Themen zu beleuchten:

Ausbildungsnachfrage

Zunächst muss für die angestrebte Ausbildung (technische Ausrichtung und Qualifikationsniveau) in der Wirtschaft ein ausgewiesener Bedarf (Nachfrage nach Arbeitskräften) bestehen. Sinnvoll erscheint eine Ausbildung im Hochtechnologiebereich nur in solchen Ländern, deren Wirtschaftsstruktur bereits ein angemessenes Technologieniveau aufweist. In jedem Fall sollte bereits bei der Planung eines möglichen EZ-Projekts versucht werden, eine starke Beteiligung der Wirtschaft sicherzustellen, um die spätere Umsetzung kooperativer Ausbildung zu gewährleisten.

Funktion im Berufsbildungssystem

Ferner muss geklärt sein, dass sich das angestrebte Qualifikationsniveau in das formale Berufsbildungssystem eingliedert. Hierfür ist die Struktur des jeweiligen Ausbildungssystems (Facharbeiter-, Techniker-, Ingenieurniveau) zu überprüfen. Es sollte in jedem Fall vermieden werden, dass durch

¹⁰ In einigen Fällen wurde die deutsche Förderung sogar im Namen des jeweiligen Instituts gewürdigt. So z.B. im Fall des Singapore-German Institutes (SGI), des Thai-German Institutes (TGI), des German-Malaysian-Institutes (GMI) oder im Fall des Netzwerkansatzes des Indonesian-German Institute (IGI). Dies wirkt sich gewiss positiv auf die Sichtbarkeit (‚Visibility‘) der deutschen EZ aus, hat jedoch nach Auslaufen der deutschen Förderung für den Träger ggf. Nachteile, da andere Geber für weitere Fördermaßnahmen eines Instituts ‚unter deutscher Flagge‘ schwerer zu gewinnen sind.

¹¹ Wie etwa Seefahrerausbildung, die mittels FZ bspw. in Indonesien und den Philippinen gefördert wurde.

das zu errichtende Institut Bildungsabschlüsse auf einer Zwischenebene vergeben werden, die im bestehenden System nicht vorgesehen ist.

Um die Förderung eines vergleichsweise hochwertig ausgestatteten Ausbildungsinstituts aus Sicht der Berufsbildungsreform zu rechtfertigen, ist zu überlegen, ob das Institut – neben der regulären Facharbeiterausbildung – ggf. weitere Systemfunktionen übernehmen soll. So könnte das Institut die Rolle eines regionalen ‚Kompetenzzentrums‘ wahrnehmen, dessen Aufgabe es ist, die Umsetzung wichtiger Elemente der Berufsbildungsfunktion auf regionaler Ebene zu unterstützen. Vgl. hierzu wichtige Elemente von Berufsbildungsreformen in Abschnitt 2.3. Sinnvolle Aufgaben eines solchen Kompetenzzentrums können sein:

- Weiterbildung von beruflichen Lehrkräften (Berufsschullehrer und Werkstattinstructoren) in den Technologiebereichen des Instituts,
- Koordination des Prüfungs- und Zertifizierungswesens,
- Erprobung (Piloting) neuer, insbesondere kooperativer Ausbildungsformen,
- Aus- und Weiterbildung betrieblicher Ausbilder,
- Beratung anderer, kleinerer Ausbildungsinstitute der Region.

In einem solchen Fall bedient das Institut sowohl das Interesse der Wirtschaft durch Bereitstellung von Facharbeitern auf hohem technologischem Niveau, als auch das gemeinsame Interesse von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft hinsichtlich der Umsetzung der Berufsbildungsreform.¹²

Unter Umständen ist es sinnvoll, die Förderung von Kompetenzzentren nach dem sogenannten ‚Satelliten-Ansatz‘ zu gestalten. Dabei wird über ein offenes Programm eine begrenzte Anzahl herausragender Institute ausgewählt, die wiederum jeweils eine offene Anzahl von kleineren Ausbildungsinstituten (‚Satelliten‘) fördern sollen. Dieser Ansatz soll sowohl die Nachhaltigkeit als auch die Armutsorientierung der Maßnahmen sicherstellen.¹³

¹² Ein solcher Ansatz wird derzeit für Vietnam diskutiert; siehe Moll/Specht/Lotz (2007).

¹³ Dieser Ansatz wurde erfolgreich in Indonesien umgesetzt; vgl. Moll/Bockelmann (2001), KfW (2001a, 2002c, 2004b).

Finanzielle Nachhaltigkeit

Bekanntlich ist berufliche Ausbildung auf technisch hohem Niveau besonders teuer: Dies gilt sowohl für die Unterhaltung der Ausstattung als auch für Beschäftigung qualifizierten Lehr- und Managementpersonals. Demzufolge muss – besonders in diesem Fall – geklärt sein, von wem diese Kosten langfristig zu tragen sind. Üblicherweise kann nur ein Teil der Kosten über Gebühren auf die Auszubildenden umgelegt werden. Folglich besteht die Notwendigkeit, einen Großteil der Kosten über Subventionen oder eigene Einnahmen der Ausbildungsinstitution zu decken. Letzteres kann über die Durchführung maßgeschneiderter Weiterbildungskurse für die Industrie oder über die Fertigung spezieller Bauteile in den Werkstätten des Instituts erfolgen. Hierfür muss jedoch ein Markt vorhanden sein, das heißt ansässige Unternehmen müssen bereit sein, derartige Leistungen zu marktgerechten Preisen bei dem zu fördernden Ausbildungsinstitut einzukaufen. Im Idealfall würden sich Unternehmen auch finanziell an der Gründung/Erweiterung des Instituts beteiligen (PPP oder voll private Trägerschaft) und hiermit ihr hohes Interesse an einer dauerhaften Kooperation zum Ausdruck bringen.

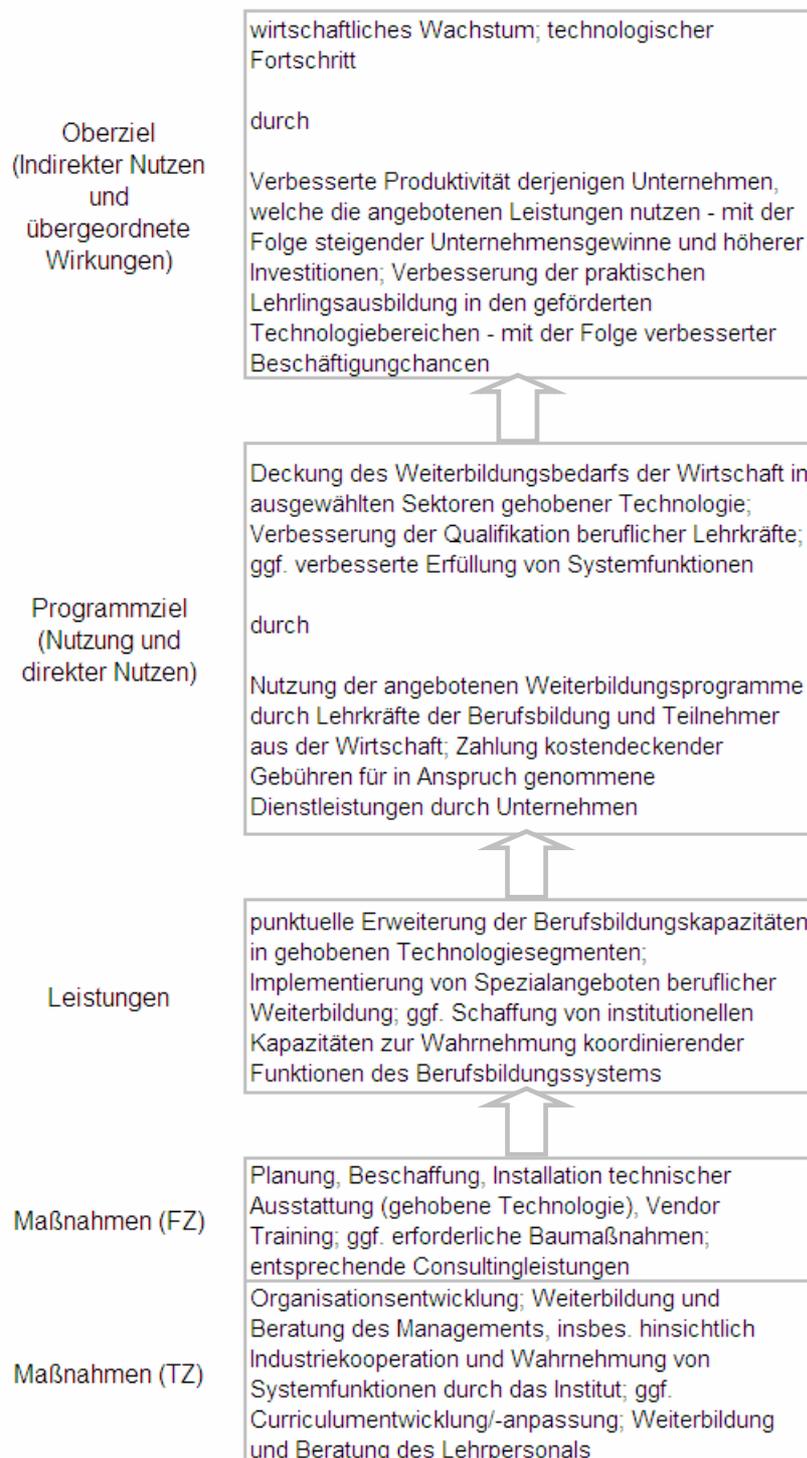
Ist der Verkauf von Ausbildungs- und/oder Produktionsleistungen am Markt nicht gesichert, wird das Institut dauerhaft von Subventionen abhängen. Es hat sich allerdings in vielen Partnerländern gezeigt, dass der Staat nicht in der Lage oder gewillt ist, die für eine Facharbeiterausbildung im Bereich der Hochtechnologie notwendigen Finanzmittel dauerhaft bereitzustellen. Daher muss besonders bei diesen Ausbildungsinstituten eine Abhängigkeit von staatlichen Budgetzuweisungen unbedingt vermieden werden.

Organisation und Personal

An Organisation und Personal eines Ausbildungsinstituts werden insbesondere im Fall der Hochtechnologie höchste Anforderungen gestellt. Qualifiziertes und motiviertes Personal sind ein entscheidender Erfolgsfaktor. Um dies zu gewährleisten, müssen Gehaltssystem, sonstige Leistungsanreize und Arbeitsumfeld attraktiv genug sein, um entsprechend leistungsfähige Mitarbeiter für das Institut zu gewinnen und zu halten.

Je höher das Technologieniveau ist, umso stärker gefährdet technologischer Fortschritt die Marktfähigkeit der angebotenen Leistungen. Daher benötigt das Management des Instituts entsprechende operative und finanzielle Autonomie, um flexibel auf die Bedingungen des Marktes reagieren, richtungweisende Entscheidungen treffen bzw. Investitionen tätigen zu können. Diesem Punkt ist bei der Gestaltung der Trägerstruktur besonderes Augenmerk zu schenken.

3.2.2 Angestrebte Wirkungskette (Beschäftigungseffekt)



3.2.3 Beurteilung und Projektbeispiele

Die Förderung ausgewählter Institutionen mit besonderer Funktion eignet sich nur in Partnerländern mit vergleichsweise gut entwickelter Wirtschaftsstruktur und entsprechend hohem Technologieniveau. Der Bedarf der Wirtschaft für die angestrebten Ausbildungsgänge und das Qualifikationsniveau muss gegeben, und die finanzielle Tragfähigkeit des Konzepts muss durch fundierte Markt-

/Trägeranalyse vorab gesichert erscheinen. Eine gründliche Feasibility-Studie und Detailplanung der FZ- und TZ-Maßnahmen vor Projektbeginn sind daher unabdingbar.

Durch den vergleichsweise hohen Investitionsbedarf für eine begrenzte Zahl neu geschaffener Ausbildungsplätze erzielt der Ansatz nur eine geringe Breitenwirkung – und hat im Verhältnis zum Volumen begrenzte Beschäftigungseffekte.

Beispiele

Im Rahmen der FZ/TZ-Kooperation wurde verschiedentlich versucht, beispielsweise Zentren zur Aus- und Fortbildung von Lehrkräften der Berufsbildung und/oder sog. Prüfungszentren zur regionalen Koordination des Prüfungswesens mittels FZ zu fördern, so z.B. (jeweils als Teilkomponente) im Rahmen des *Investitionsprogramms Berufsbildung, Äthiopien (Phase 1)* und des *Programms zur Förderung privater Berufsbildungszentren, Uganda (Phase 3)*. Während die Programmkomponenten zur Förderung von Berufsbildungsinstitutionen nach Kriterien in beiden Fällen sehr erfolgreich verliefen (vgl. Abschnitt 3.1.3), haben sich die Teilkomponenten zur Förderung von Institutionen mit Sonderfunktion aus Sicht der FZ in Äthiopien und Uganda als problematisch erwiesen. So hat die starke Abhängigkeit der FZ von politischen Entscheidungen des Partners und dem Fortschritt der TZ (Systementwicklung, Curriculumentwicklung, Erarbeitung von Berufsstandards und Prüfungsaufgaben) im einen Fall zu mehreren gravierenden Konzeptänderungen während der Durchführung, im anderen Fall zu einer Nichterfüllung der Finanzierungsvoraussetzungen dieser Teilkomponente geführt. Eine Förderung von Institutionen mit Sonderfunktion im Berufsbildungssystem im Rahmen klassischer FZ-Projekte ist daher zukünftig besonders sorgfältig zu prüfen. Möglicherweise wäre eine Finanzierung dieser Teilkomponenten im Rahmen sektoraler Budgethilfe sinnvoller (vgl. Abschnitt 4).

Ein mögliches Kooperationsvorhaben zur Förderung eines Kompetenzzentrums im weiteren Kontext einer Berufsbildungsreform, jedoch mit der Zielsetzung einer engen Industriekooperation, wurde 2007 für Vietnam diskutiert. Eine Feasibility-Studie steht jedoch noch aus.

Folgende Vorhaben können (u.a.) als Projektbeispiele für eine isolierte¹⁴ Förderung ausgewählter Berufsbildungsinstitutionen herangezogen werden: *Indonesian-German Institute* (Netzwerkansatz); *Seefahrerausbildung Indonesien*; sowie *Philippinische Handelsmarineakademie*.

3.2.4 Mögliche FZ/TZ-Kooperation

Hinsichtlich der Kooperation zwischen FZ und TZ gibt es für diesen Projekttyp verschiedene Umsetzungsmodelle: entweder die Integration des Vorhabens in ein breiteres EZ-Programm zur Berufsbildungsreform, oder die isolierte Förderung ohne Einbindung in übergreifende Reformen. Beide Optionen können abhängig vom jeweiligen Kontext sinnvoll sein. Wichtig bleibt in beiden Fällen die vorherige Marktanalyse und seriöse Prüfung der finanziellen Nachhaltigkeit des angestrebten Betriebskonzepts. Die Maßnahmen von FZ und TZ gestalten sich in beiden Optionen wie folgt:

Förderung eines Kompetenzzentrums als Teil der Berufsbildungsreform

	Interventions- ebene	Fördermaßnahmen	Verantwortliche DO
FZ	Institution	Planung, Beschaffung, Installation technischer Ausstattung sowie Vendor Training ggf. erforderliche Baumaßnahmen (können im Idealfall von Partnerseite erbracht werden)	KfW

¹⁴ Ohne starke Abhängigkeit von Systemreformen.

		Entspr. Consultingleistungen	
TZ	Institution	Organisationsentwicklung Weiterbildung und Beratung des Managements, insbes. hinsichtlich Industriekooperation und Wahrnehmung von Systemfunktionen durch das Institut ggf. Curriculumentwicklung/-anpassung Weiterbildung und Beratung des Lehrpersonals	GTZ in Koop. mit CIM, DED, InWEnt, SES
	System	Beratung der Partnerregierung bei der Umsetzung der Berufsbildungsreform (vgl. Abschnitt 2.3)	GTZ

Isolierte Förderung ausgewählter Berufsbildungsinstitutionen

	Interventions- ebene	Fördermaßnahmen	Verantwortliche DO
FZ	Institution	Planung, Beschaffung, Installation technischer Ausstattung sowie Vendor Training ggf. erforderliche Baumaßnahmen (können im Idealfall von Partnerseite erbracht werden) Entspr. Consultingleistungen	KfW
TZ	Institution	Organisationsentwicklung Weiterbildung und Beratung des Managements, insbes. hinsichtlich Industriekooperation ggf. Curriculumentwicklung/-anpassung Weiterbildung und Beratung des Lehrpersonals	GTZ in Koop. mit CIM, DED, InWEnt, SES

3.3 Berufsbildungsfonds (Training Funds)

3.3.1 Projektansatz und Voraussetzungen

Berufsbildungsfonds (engl. Training Funds) gelten, insbesondere bei der Weltbank, als zukunfts-trächtiges Instrument, um Aus- und Fortbildungssysteme zu reformieren, sie nachfrageorientierter zu gestalten, Anreize für Unternehmen zu geben, Trainingsaktivitäten einzuführen oder auszubauen, und die Finanzierung von Beruflicher Bildung auf eine sichere Basis zu stellen. Voraussetzung ist jedoch in der Regel eine grundlegende Restrukturierung des Finanzierungssystems Beruflicher Bildung.



Berufsbildungsfonds sind häufig an von Unternehmen zu zahlende Lohnsummenabgaben für Aus- und Fortbildungszwecke (Payroll Levies) gekoppelt. Im Einzelnen variieren sowohl Zielsetzungen als auch Designs von Abgabensystemen und Fonds stark. Die Einrichtung eines nationalen Berufsbildungsfonds ist daher nicht als solche schon eine Lösung für Ausbildungsprobleme, sondern es kommt auf Rahmenbedingungen und Design an, sofern eine stärkere Beschäftigungsorientierung und Breitenwirkung von Berufsbildungssystemen erreicht werden sollen.

Obwohl Ausbildungsabgaben und Berufsbildungsfonds häufig verbunden sind, stellen sie doch systematisch zwei verschiedene Instrumente dar: Ausbildungsabgaben dienen der Finanzierung; sie können auch in den Staatshaushalt statt in separate Fonds fließen oder von Ausbildungsbehörden eingezogen und verwaltet werden. Berufsbildungsfonds wiederum werden nicht in allen Fällen (nur) aus Ausbildungsabgaben gespeist: Allokationen aus dem Staatshaushalt, Geberfinanzierung und Erwirtschaftung eigener Einnahmen des Fonds können ebenfalls eine Rolle spielen.

Berufsbildungsfonds sind ein Instrument, die für Aus- und Fortbildungszwecke bestimmten Mittel zu verwalten und in spezifische Programme (auch: Funding Windows) umzusetzen. Während einige Experten Ausbildungsabgaben und Trainings-Fonds vorrangig unter dem Aspekt der Förderung von *betrieblicher Weiterbildung* (In-Service Training) betrachten und zum Teil explizit von der Nutzung für Erstausbildung abraten, da dies die Akzeptanz seitens der Arbeitgeber verringere,¹⁵ empfehlen andere eine breitere Perspektive.¹⁶ Danach kann ein Berufsbildungsfonds verschiedenste Träger und Maßnahmen finanzieren oder bezuschussen – einschließlich Erstausbildung, Fortbildung von Arbeitskräften sowie Maßnahmen für spezielle Gruppen oder den informellen Sektor. In diesem Modell erfolgt die Mittelzuweisung über verschiedenste Programme und Intermediäre.

Ausbildungsabgaben (Training Levies)

Ausbildungsabgaben stellen eine ‚geschützte Form von Einnahmen für Ausbildung‘ dar. Sie mobilisieren zusätzliche und zweckbestimmte Mittel, die dem Staat ansonsten nicht zur Verfügung stünden. In Anlehnung an das Humankapitalmodell von Becker wird ihre volkswirtschaftliche Rechtfertigung darin gesehen, dass die Nutznießer von Training (Unternehmen, Arbeiter) für die Kosten aufkommen bzw. daran beteiligt werden (‚who benefits pays‘). Durch die Zweckbestimmung werden diese Mittel – im Falle des Gelingens (es gibt in Afrika auch Gegenbeispiele) – der Umverteilung im Staatshaushalt entzogen. Die Abgabe wird in der Regel auf die Lohnsumme erhoben und beträgt international meist 0,5-2 Prozent.

Formen von Ausbildungsabgaben werden unterschieden in:

- traditionelle ‚Revenue Generating‘-Programme und
- ‚Levy Disbursement‘-Programme.

¹⁵ Dar/Canagarajah/Murphy (2003), Hong Tan (undated).

¹⁶ z.B. Ziderman, der sich mit der Situation der Ausbildungsfinanzierung in Afrika südlich der Sahara befasst. Vgl. Ziderman (2001), S. 46ff.

Im ersten Fall („Revenue Generating“) steht ausschließlich die Generierung zusätzlicher Staatseinnahmen im Vordergrund. Aus diesen werden die Aktivitäten der öffentlichen Ausbildungsinstitutionen finanziert. In dieser Form dient die Abgabe der Finanzierung, ohne darüberhinaus innovative Akzente bei der Gestaltung von Aus- und Fortbildungssystemen zu setzen.

Der zweite Fall („Levy Disbursement“, auch „Incentive Schemes“ genannt) ist anders gelagert. Hier werden im idealtypischen Fall die Einnahmen genutzt, um betriebliche Aus- und Fortbildungsaktivitäten zu refinanzieren bzw. diese Kosten mit den Abgaben zu verrechnen. Dies ist sinnvollerweise oft mit der Etablierung von Berufsbildungsfonds verbunden.

Eine Typologie von „Levy Disbursement“-Programmen unterscheidet folgende gebräuchliche Arten:

- Reduzierung der oder Befreiung von der Ausbildungsabgabe (Payroll Tax Exemption): Firmen können die abzuführende Abgabe reduzieren in Höhe der Trainingskosten von innerbetrieblich durchgeführten oder outgesourcten Trainingsmaßnahmen (Elfenbeinküste, Frankreich).
- Erstattung von Trainingskosten (Training Cost Reimbursement). Firmen bekommen die Kosten anerkannter Trainingsprogramme oder einen Teil davon erstattet (Kenia, Malaysia, Singapur).
- Trainingszuschüsse (Levy Grant Schemes): Firmen erhalten Zuschüsse zur Umsetzung systematischer Trainingspläne, die festgelegten Anforderungen und Kriterien entsprechen (Südafrika, Ungarn).

Im Wesentlichen handelt es sich bei solchen Programmen um unterschiedliche Anreizmechanismen für betriebliche Aus- und Weiterbildung. Der Teufel steckt im Detail: Das spezifische Design bestimmt die Anreizstruktur und beeinflusst Akzeptanz und Grad der Inanspruchnahme seitens der Unternehmen.

Praktisch gibt es Mischformen zwischen „Revenue Generating“ und „Levy Disbursement“, in denen die Abgabe für verschiedene Zwecke eingesetzt wird und sowohl öffentlichen und privaten Ausbildungsträgern wie auch Unternehmen oder Auszubildenden direkt zugute kommt.

Es bleibt festzuhalten, dass die Einführung von Ausbildungsabgaben auf Seiten des Partnerlandes in jedem Fall mit erheblichem administrativem Aufwand verbunden ist. Dies gilt für „Levy Disbursement“-Programme noch in besonderem Maße, da die Rückzahlung von Zuschüssen in jedem individuellen Fall an die Erfüllung der entsprechenden Bedingungen gebunden ist.

Voraussetzung für eine erfolgreiche Einführung einer Ausbildungsabgabe ist daher eine effiziente öffentliche Verwaltung einschließlich Existenz entsprechender Institutionen zur Überprüfung der Ausbildungsqualität und finanziellen Abwicklung.¹⁷ Ebenfalls von Bedeutung sind die Existenz eines qualitativen Ausbildungsmarktes sowie die Bereitschaft der Unternehmen, sich an der Ausbildung ihrer Mitarbeiter zu beteiligen.

Wirkungen und Probleme von Berufsbildungsfonds

Es gilt als gesichert, dass abgabenfinanzierte Berufsbildungsfonds sich in etlichen Ländern positiv auf das Angebot betrieblicher Fortbildungsmaßnahmen ausgewirkt haben. Dies gilt etwa für Frankreich, Singapur und Malaysia.¹⁸ Bedingung für positive Wirkungen scheint im Allgemeinen eine effektive und für Unternehmen akzeptable Verwaltungsstruktur von Berufsbildungsfonds zu sein. Die umgekehrte Wirkung kann eintreten, wenn der Zugang für Unternehmen zu kompliziert gestaltet wird.

¹⁷ So wurde z.B. im Fall Äthiopiens wegen des Fehlens effizienter Verwaltungsstrukturen bisher von der Einführung einer Ausbildungsabgabe abgesehen. Jedoch selbst im Fall Südafrikas, welches prinzipiell die wesentlichen Voraussetzungen erfüllt, existieren erhebliche Mittelabflussprobleme, d.h. die Auszahlung von Zuschüssen erreicht dauerhaft bei weitem nicht das Niveau der eingenommenen Mittel, was zu einer Unzufriedenheit vieler Unternehmen führt, die die Abgabe entrichten.

¹⁸ In Malaysia konnte mittels verschiedener Unternehmenssurveys (1988-1996) gezeigt werden, dass der 1993 eingerichtete Berufsbildungsfonds eine signifikante Wirkung auf die Inanspruchnahme *formaler* Trainingsangebote (im Unterschied zu informellem on-the-job Training) von Unternehmen für ihre Beschäftigten hatte, auch wenn nicht alle dafür qualifizierten Firmen sich beim Fonds registrierten. Vgl. Hong Tan, S. 9.

Die Wirkungen von Levy-Disbursement-Programmen sind in der Regel ungleich verteilt in dem Sinne, dass besser ausgebildete Arbeiter und größere Unternehmen stärker profitieren.¹⁹ Kleinunternehmen scheinen selten signifikant profitiert zu haben: Zumeist verzichten sie wegen administrativer Hürden darauf, eine Refinanzierung der ihnen entstandenen Ausbildungskosten zu beantragen, selbst wenn sie die Abgabe entrichten. Levy-Fund-Modelle können so als Subvention für größere und Zusatzbesteuerung von kleineren Unternehmen wirken. Dies kommt insbesondere in Entwicklungsländern negativ zum Tragen, sofern administrative Auflagen nicht ausreichend vereinfacht werden.²⁰

Häufige Probleme, insbesondere in Ländern mit schwachen Verwaltungen, entstehen durch die Umgehung der Abgabe (Non-Compliance) seitens der Unternehmen, mangelnde Akzeptanz und Wahrnehmung des Angebots, Mitnahmeeffekte sowie ungeeignete Strukturen der Fondsverwaltung. Interessenkonflikte und politische Einflussnahme können hinzukommen, wenn der Fonds nicht eine starke Autonomie hat oder die den Fonds verwaltende nationale Institution gleichzeitig für das öffentliche Berufsbildungsangebot zuständig ist.²¹ Im Extremfall werden nicht abfließende Fondsmittel akkumuliert (etwa: Sri Lanka, Südafrika) oder zweckfremd verwendet (Zimbabwe). Missbrauch von Subventionen muss durch rigorose Kontrollmechanismen und Evaluierungen bekämpft werden, die sicherstellen, dass bezuschusste Trainingsprogramme wie vereinbart und in angemessener Qualität durchgeführt werden. Dies schafft zusätzliche, aber wohl unvermeidbare Kosten.

Spezifische Voraussetzungen

Wesentliche zum Erfolg von Berufsbildungsfonds beitragende Faktoren sind gesicherte Einnahmen, Good Governance, angemessene Repräsentation aller relevanten Akteure (Stakeholders) und ein der Zielerreichung förderliches Design der Programme, das auf der Basis von Implementierungserfahrungen periodisch weiterentwickelt und angepasst wird. Die in der Literatur diskutierten Erfolgsbedingungen („Emerging Good Practice“) können auch als Voraussetzungen für ein mögliches FZ-Engagement interpretiert werden. Sie lassen sich wie folgt zusammenfassen:

1. Mandat / Zielsetzung

Nationale Berufsbildungsfonds sollten ein Mechanismus sein, die für Aus- und Fortbildung verfügbaren Ressourcen zu erhöhen, zu poolen und sie an Trainingsanbieter zu verteilen. Im Rahmen des Mandats des Fonds können verschiedene Arten von Training unterstützt werden: Training vor der Beschäftigung, Lehrlingsausbildung, Fortbildung, Training für spezielle Gruppen einschließlich Minoritäten oder benachteiligte Bevölkerungsgruppen.

2. Gesicherte Einnahmen

Sicherung adäquater und langfristig stabiler Einnahmen, am ehesten durch Ausbildungsabgaben, gegebenenfalls durch einen Mix von Einnahmequellen einschließlich Budget-Allokationen und selbst erwirtschaftete Einnahmen; Gebermittel können die Funktion von Matching Grants und/oder Anschubfinanzierung haben sowie zur Pilotierung neuer Ansätze dienen.

3. Autonomie / Governance

Der Fonds sollte ‚geschützte Einnahmen‘ für Trainingszwecke verwalten, die dem Zugriff der staatlichen Haushaltsplanung entzogen sind, um langfristige Stabilität der Trainingsfinanzierung zu sichern. Dies wird erreicht durch einen Fonds mit eigener Rechtspersönlichkeit und klarer Aufga-

¹⁹ Dies belegt auch das Beispiel Südafrika; vgl. PLANCO (2003).

²⁰ In Singapur und Malaysia sind als Reaktion auf diese Problematik zum Teil neue Designs eingeführt worden, die Zuschüsse direkt an die Trainingsanbieter auszahlen, um die Liquidität der Kleinunternehmen zu schonen (Direktzahlungsverfahren statt Erstattung von Auslagen). Vgl. Dar/Canagarajah/Murphy (2003)

²¹ In dem Fall werden hauptsächlich öffentliche Ausbildungsanbieter unter der eigenen Trägerschaft bedient, was der Marktentwicklung und Ausweitung privater Ausbildungsangebote entgegenwirkt.

benbeschreibung; das Management trifft autonome Entscheidungen im Rahmen des Mandats und kontrolliert das Budget.

4. Stakeholder Ownership

Angemessene Repräsentation der wesentlichen Stakeholder bei Politikformulierung und Verwaltung (im Aufsichtsrat des Fonds) spielt eine wichtige Rolle für Herstellung von Konsens und Akzeptanz. Sofern Ausbildungsabgaben erhoben werden, ist insbesondere die Repräsentation der Unternehmer wichtig, um Ownership und Akzeptanz zu sichern.

5. Mittelverwendung im Rahmen des Mandats ausschließlich zur Bedienung nationalen Trainingsbedarfs

Mittelverwendung im Einklang mit nationalen Prioritäten unter Berücksichtigung des gesamten Berufsbildungssystems, basierend auf einem Konsens der Akteure/Stakeholders; Ausschluss von nicht trainingsbezogenen Programmen und anderweitiger Mittelverwendung.

6. Förderung von Marktentwicklung

Finanzierung ist im Prinzip verfügbar für alle Arten von Trainingsanbietern einschließlich öffentlicher und privater Anbieter sowie von Unternehmen, die selbst Ausbildung durchführen. Zahlungen an öffentliche und private Trainingsanbieter erfolgen auf Basis von Wettbewerb, um Effizienz zu verbessern, Trainingsmärkte zu integrieren und nachfrageorientiertes Training zu entwickeln. Im Idealfall würden auch der besondere Trainingsbedarf von Mikrounternehmen und solchen des informellen Sektors berücksichtigt und Mittel an sie ausgezahlt.

7. Keine Unterhaltung eigener Trainingsanbieter

Die den Fonds verwaltende Organisation darf nicht gleichzeitig Trainingsanbieter unterhalten oder für das öffentliche Ausbildungsangebot zuständig sein, da dies Interessenkonflikte schafft und wettbewerbsverzerrend wirkt.

8. Flexible Finanzierungsinstrumente, Transparenz der Entscheidungsfindung

Der Training-Fonds nutzt verschiedene Finanzierungsinstrumente, um Anreize für Unternehmen zu schaffen, mehr in die Aus- und Fortbildung von Arbeitern zu investieren. Erforderlich sind offene, transparente Entscheidungen über Mittelverwendung, basierend auf Kriterien.

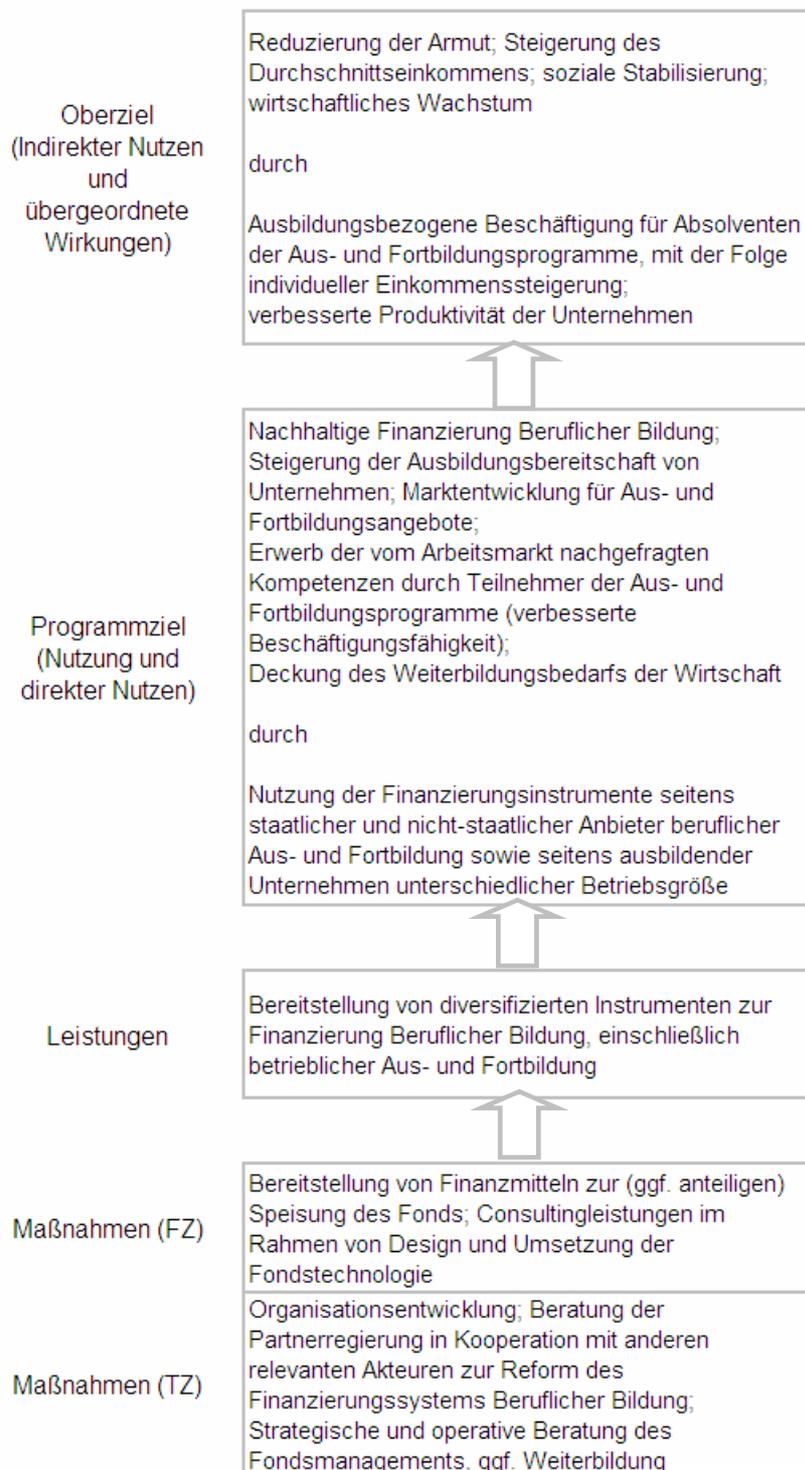
9. Zielgruppennahes und unbürokratisches Design von Programmen

Die von Training-Fonds finanzierten oder subventionierten Programme müssen der Nachfrage von Unternehmen oder Auszubildenden entsprechen. Die Abwicklung von Subventionen erfordert Kontrolle; aber Verfahren müssen so einfach wie möglich sein, um Akzeptanz seitens der Unternehmen zu sichern. Um Kleinunternehmen zu erreichen, sind geringe administrative Auflagen und/oder spezielle Designs erforderlich.

10. Regelmäßige und gründliche Evaluierung

Der Aufbau erfolgreicher Training-Fonds ist ein Lernprozess und erfordert regelmäßige, auf Erfolgskontrolle beruhende Anpassungen des Designs.

3.3.2 Angestrebte Wirkungskette (Beschäftigungseffekt)



3.3.3 Beurteilung und Projektbeispiele

Die chronische Unterfinanzierung Beruflicher Bildung und das Fehlen tragfähiger Konzepte für eine flächendeckende und nachhaltige Berufsbildungsfinanzierung zählen in vielen Partnerländern nach wie vor zu den zentralen Problemen. Ohne die Einführung solcher Finanzierungskonzepte bleiben viele sinnvolle Ansätze zur Reform Beruflicher Bildung auf operativer Ebene weitgehend wirkungs-

los. Die Einführung von Berufsbildungsfonds wird daher als das zukunftsweisende Instrument zur Sicherung einer bedarfsorientierten und nachhaltigen Finanzierung Beruflicher Bildung eingeschätzt.²²

Die deutsche FZ hat sich bisher nicht an der Einführung von Berufsbildungsfonds beteiligt. Ein Engagement der FZ ist jedoch – insbesondere im Verbund mit anderen Gebern – denkbar, sofern bestimmte Voraussetzungen erfüllt sind. Der KfW wird daher empfohlen, die Finanzierung von Berufsbildungsfonds mittels FZ ernsthaft in Erwägung zu ziehen und hierbei die weitreichenden Erfahrungen der KfW in der Entwicklung und Umsetzung angepasster Finanztechnologien auch im Bereich der Berufsbildungsfinanzierung einzubringen.

Die FZ kann hier insbesondere zur Start-/Anschubfinanzierung und Pilotierung von Berufsbildungsfonds genutzt werden. Sobald der Fonds etabliert ist und positive Wirkungen auch für die Unternehmen erkennbar sind, kann die Speisung des Fonds über eine Ausbildungsabgabe oder sonstige Beiträge sichergestellt werden.

Sofern die Einführung von Berufsbildungsfonds mit nationaler Reichweite geplant ist, kann eine Kofinanzierung durch andere Geber, ggf. auch PGF, sinnvoll sein. Für Fonds mit sektoral/regional begrenzter Reichweite können entsprechende Vorhaben auch im bilateralen Kontext realisiert werden.

Beispiele

Die frühesten Formen von Ausbildungsabgaben wurden in Lateinamerika eingeführt. So verfügt die Mehrzahl der afrikanischen Staaten südlich der Sahara heute über Training Levies und/oder Fonds.

Als bestfunktionierende Vorbilder gelten jedoch der Skill Development Fund (SDF) in Singapur und der Human Resource Development Fund (HRDF) in Malaysia, die jeweils mit Unterstützung der Weltbank eingeführt wurden.

Auch in Südafrika wurde ein Berufsbildungsfonds eingeführt, der über eine Lohnsummenabgabe finanziert wird. Der Mittelabfluss des Fonds leidet jedoch über Jahre an der Komplexität des Instrumentariums. In Äthiopien wiederum wurde entschieden, zunächst weder eine Ausbildungsabgabe noch einen Berufsbildungsfonds einzuführen, bevor nicht die oben beschriebenen Voraussetzungen voll erfüllt sind.

3.3.4 Mögliche FZ/TZ-Kooperation

Die Geschichte verschiedener Berufsbildungsfonds zeigt, dass über die Finanzierung hinaus die Verwaltungs- und Managementstruktur von Fonds und die spezifische Gestaltung der Leistungserbringung wesentliche Variablen sind, die Funktionieren und Zielerreichung beeinflussen. Hier wird in vielen Fällen Beratung notwendig sein, die im Rahmen eines EZ-Programms üblicherweise als TZ-Modul gestaltet wird, jedoch in Ausnahmefällen ggf. auch als FZ-Begleitmaßnahme geleistet werden kann.

Eine Kooperation zwischen FZ und TZ erscheint vor allem dann geboten, wenn zwecks Speisung des Berufsbildungsfonds die Einführung einer Ausbildungsabgabe und somit eine grundlegende Reform des nationalen Finanzierungssystems Beruflicher Bildung angestrebt wird. Die entsprechend umfangreiche Beratung auf politischer Ebene würde den typischen Leistungsumfang einer FZ-Begleitmaßnahme mit Sicherheit übersteigen.

Sofern jedoch ein Berufsbildungsfonds nur ‚im kleinen Maßstab‘, das heißt sektoral oder regional begrenzt, operieren soll, könnten ggf. entsprechende Beratungsleistungen auch im Rahmen der FZ

²² Aussage von A. van Adams (Weltbank) ggü. PLANCO im Rahmen des GTZ-Thementags Berufliche Bildung im Dezember 2006.

erbracht werden. Dies gilt ggf. auch für die Phase der Erprobung (Piloting) der Fondstechnologie unter Einsatz begrenzten Mittelvolumens.

Berufsbildungsfonds im Zusammenhang mit der Einführung einer Ausbildungsabgabe

	Interventions- ebene	Fördermaßnahmen	Verantwortliche DO
FZ	Mittler	Bereitstellung von Finanzmitteln zur (ggf. anteiligen) Speisung des Fonds Consultingleistungen im Rahmen von Design und Umsetzung der Fondstechnologie	KfW
TZ	Mittler	Organisationsentwicklung Strategische und operative Beratung des Fondsmanagements ggf. Weiterbildung	GTZ
	System	Beratung der Partnerregierung in Kooperation mit anderen relevanten Akteuren zur Reform des Finanzierungssystems Beruflicher Bildung	GTZ

Sektoral/regional beschränkter Berufsbildungsfonds bzw. Pilotphase

	Interventions- ebene	Fördermaßnahmen	Verantwortliche DO
FZ	Mittler	Bereitstellung von Finanzmitteln zur (ggf. anteiligen) Speisung des Fonds Consultingleistungen im Rahmen von Design und Umsetzung der Fondstechnologie inkl. Organisationsentwicklung und strategischer und operativer Beratung	KfW

3.4 Voucherprogramme

3.4.1 Projektansatz und Voraussetzungen

Das Konzept der *Vouchers* (dt. ‚Gutscheine‘) zur vollen oder teilweisen Bezahlung von Gütern und Dienstleistungen ist nicht neu. Es kommt seit langem in der Sozialpolitik vor, etwa zur Verteilung von Essensrationen in Krisenzeiten, oder bei der Zuteilung von Ansprüchen auf Wohnraum oder Kinderbetreuung. Erstmals 1955 hat Milton Friedman das Gutscheinmodell für eine alternative Bildungsfinanzierung vorgeschlagen. Vouchers sind in verschiedenen Ländern, z.B. Chile und Kolumbien, zur Privatisierung und Verbesserung von Funktionen des Schulsystems verwendet worden.



Im Zusammenhang mit Berufsbildungsfinanzierung kommen Vouchers als Instrumente gezielter Subventionierung der Nutzung von Ausbildungsleistungen bzw. unternehmensbezogenen Dienstleistungen vor. Diese sind wie folgt gekennzeichnet:

- Vouchers lassen dem Nutzer/Konsumenten die Wahl, welche Leistung genau er von wem kauft;
- Hierdurch werden die Anbieter solcher Leistungen, z.B. Ausbildungsanbieter, in Wettbewerb zueinander gesetzt;
- Die Konsumenten ‚zahlen‘ unter Einsatz des Vouchers; der Dienstleister bekommt den Wert des Vouchers von einer Voucherverwaltung ausbezahlt.

Mit diesen Designelementen sind Vouchers ein *nachfrageorientiertes Instrument* und stellen eine Alternative zu traditionellen angebotsorientierten Modellen dar, in denen Regierungen oder Geber spezialisierte Institutionen (wie Berufsbildungszentren, KMU-Förderinstitutionen, etc.) bzw. deren Ausbildungs- oder sonstige Leistungsangebote finanzieren. Damit wird auch eine *Marktentwicklung auf der Angebotsseite* gefördert.

Vouchers werden überwiegend (aber nicht ausschließlich) für Weiterbildungsdienstleistungen eingesetzt – eher selten als Instrument zur Finanzierung beruflicher Erstausbildung. Des Weiteren werden z.B. auch BDS für Kleinunternehmen oder auch Praktika für arbeitssuchende Jugendliche gefördert.

Vouchers sind im Ansatz vergleichbar mit *‘Matching Grants’*, die z.B. von der Weltbank häufiger in Projekten der KMU- oder Industrieförderung eingesetzt wurden. Beide beinhalten eine teilweise Bezuschussung von Dienstleistungen und Investitionen, die von Konsumenten oder Unternehmern eingekauft bzw. getätigt werden. Bei Matching Grants handelt es sich tendenziell um größere Zuschüsse.²³ Vouchers beinhalten tendenziell absolut kleinere Zuschüsse und sind meist auf Trainingsleistungen bezogen. Details der Gestaltung sind bei beiden Instrumenten offen.

Dauerhafte Subventionierung

Voucherprogramme können mit unterschiedlicher Zielsetzung und auf verschiedene Weise eingesetzt werden. Wo eine langfristige Subventionierung politisch prioritärer Leistungen oder ‚öffentlicher Güter‘ beabsichtigt ist, können Voucherprogramme ‚quasi-permanenten‘ Charakter haben. Dies ist etwa im Zusammenhang mit aktiver Arbeitsmarktpolitik der Fall, wenn Fortbildungsleistungen für Arbeitslose/Arbeitssuchende subventioniert werden oder im Rahmen zeitlich nicht limitierter Existenzgründungshilfen unternehmerische Kompetenzen vermittelt werden sollen. Gemessen wird der Erfolg solcher Programme daran, inwieweit die Subventionierung erkennbar zu verbesserter Beschäftigung oder erfolgreicherer Existenzgründung der Nutzer beigetragen hat.

²³ Im deutschen Kontext kann hier etwa das Existenzgründungscoaching der KfW-Mittelstandsbank genannt werden, bei dem Existenzgründer eine Teilsubvention für einen Leistungsvertrag mit einem spezialisierten und gelisteten Coach erhalten können. Vgl. BMWT (2006), S. 59f.

Beitrag zur Marktentwicklung

Anders werden Voucherprogramme begründet, wenn die *Entwicklung von Dienstleistungsmärkten* im Vordergrund steht. Dies ist der Fall in der Diskussion um die Entwicklung von Märkten für Business Development Services (BDS), die um die Jahrtausendwende recht heftig geführt wurde und – auf dem Papier – zu einem Paradigmenwechsel in der KKMU-Förderpolitik der Gebergemeinschaft geführt hat.²⁴ In diesem Zusammenhang wurden insbesondere in der Dekade ab 1995 BDS-Voucherprogramme als Instrumente der Marktentwicklung diskutiert und getestet.

Indem sie temporär die Nachfrageseite finanziell stärken und dem Nachfrager die Macht geben, Leistungen seiner Wahl zu kaufen, so die Hypothese, geben Voucherprogramme Impulse auf verschiedenen Ebenen:

- sie geben den Leistungsanbietern Anreize, nachfragerrelevante Angebote zu entwickeln,
- sie führen zu einer quantitativen Ausweitung und qualitativen Verbesserung des Angebots,
- sie ermöglichen den Nachfragern Erfahrungen bezüglich des Nutzens von Training,
- sie führen daher zu einer Entwicklung von Angebot und Nachfrage nach Trainings-/BDS-Dienstleistungen und damit einer Entwicklung entsprechender Märkte.

Abgesehen davon, dass Voucherprogramme in der Regel eine relativ große Menge von Klein(st)unternehmen erreichen, bleibt das Erfolgskriterium dieses Ansatzes, ob sie am Ende wirklich zu einer Entwicklung des BDS-Marktes beitragen; ob also im Resultat – auch ohne Vouchers – mehr KKMU mehr und veränderte Dienstleistungen von mehr und diversifizierten Anbietern nachfragen. Dafür sind gegenwärtig wenig harte Belege zu finden. Möglicherweise deshalb hat die Popularität von BDS-Voucherprogrammen zumindest in der Gebergemeinschaft nachgelassen.

Das muss nicht gegen das Instrument sprechen. Zum einen ist der Atem der Geberdiskussion eher kurz. Eine längerfristige Arbeit am Design von BDS-Voucherprogrammen könnte durchaus dazu führen, bessere Lösungen zu entwickeln. Zum anderen muss das Voucher-Konzept nicht unbedingt mit dem Anspruch der Marktentwicklung belastet werden. Wo es um ‚public goods‘ geht – und das ist in deutscher Interpretation im Bereich der Berufsbildung der Fall – muss das Konzept nicht unbedingt daran gemessen werden, ob es zur Kommerzialisierung der Ausbildung beiträgt. Der Maßstab könnte stattdessen sein, inwieweit eine (längerfristige) Voucher-Lösung mehr Nachfragern ein arbeitsmarktgerechteres Aus- und Weiterbildungsangebot in einer diversifizierten Landschaft von Anbietern ermöglicht.

Struktur von Voucherprogrammen

Die wesentlichen Akteure eines Voucherprogramms sind:

- eine *Voucher-Administration*, die das Programm verwaltet, Informationszentren oder Agenturen unterhält, über diese Vouchers verteilt, Dienstleister akkreditiert und sie in Höhe der von ihnen vorgelegten Vouchers bezahlt,
- ein *Informationszentrum* oder mehrere solche Zentren oder ‚*Voucher Agents*‘, die die Kontaktstellen für die Kunden sind, die feststellen, wer im Rahmen des Programms Anspruch auf Unterstützung hat, die Kunden beraten und über Leistungsangebote sowie akkreditierte Dienstleister informieren, welche Voucher ausgeben/verkaufen,
- ein unabhängiger *Auditor*, der die Einhaltung der Regeln des Programms überprüft und durch Kontrollen Subventionsbetrug vorbeugt bzw. Betrugsfälle aufdeckt,

²⁴ Es ging (und geht) um die Abkehr von einer angebotsorientierten Subventionierung staatlicher Dienstleistungen, hin zu einer Entwicklung von Dienstleistungsmärkten für KKMU-Entwicklung. Vgl. Committee of Donor Agencies for Small Enterprise Development (2001).

- *Trainingsanbieter/Dienstleister*, die bei Erfüllung gewisser Mindestbedingungen für die Teilnahme am Programm akkreditiert werden und entsprechende Leistungen anbieten
- *Nachfrager/Leistungsnutzer*, also Unternehmen, Beschäftigte und/ oder Auszubildende, die Vouchers erwerben und damit Dienstleistungen, die sie nutzen, bezahlen.

Probleme

Ein grundsätzliches Problem liegt in der unvollständigen Informationslage und fehlenden Markttransparenz, was die Einsetzbarkeit von Vouchers für die berufliche Erstausbildung vor allem im ländlichen Raum einschränkt: Die Kriterien der Zielgruppe für die Auswahl der Qualifizierungsmaßnahmen sind (altersbedingt) noch wenig strategisch. Somit beeinflusst das Angebotsmonopol vergleichsweise weniger Ausbildungsanbieter in ländlichen Regionen die Zukunftsentscheidung der Zielgruppen oft wesentlich.

Bei allen Subventionen besteht das Risiko des Subventionsbetrugs. Dies gilt auch für ‚Matching Grant‘- und Voucherprogramme. Im ungünstigsten Fall können Absprachen zwischen Anbieter und Nachfrager dazu führen, dass die Vouchers eine nie erbrachte Leistung bezuschussen. Ist die Subvention hoch und der Finanzierungsanteil des Nutzers gering, so sinkt tendenziell der von der Nachfrageseite ausgehende Druck auf die Anbieter, qualitativ angemessene Leistungen zu erbringen. Im Ergebnis kann der Nutzen der vom Voucherprogramm gestärkten Nachfrage mehr den Anbietern als den Nutzern zugute kommen.

Um Betrug zu vermeiden oder zu reduzieren, müssen Voucherprogramme tendenziell einen hohen Verwaltungs- und Kontrollaufwand betreiben, der sich wiederum negativ auf das Kosten-Nutzen-Verhältnis auswirkt.

Die Ex-Post-Evaluierung eines Weltbank-geförderten Voucherprogramms in Kenia kommt zu dem Ergebnis, dass

- das erhaltene Training für teilnehmende KKV nützlich war,
- das Programm eher geringe Wirkung auf den Trainingsmarkt hatte,
- ein Großteil der Subvention eher Anbietern als Nutzern zugute kam,
- viele Trainingsanbieter nach Ende des Programmes und der Subvention sich wieder anderen Aktivitäten zuwandten,
- der hohe Subventionsanteil des Programms, die Vielfalt der Verfahren und schwache Überwachung den Missbrauch förderten.

Design

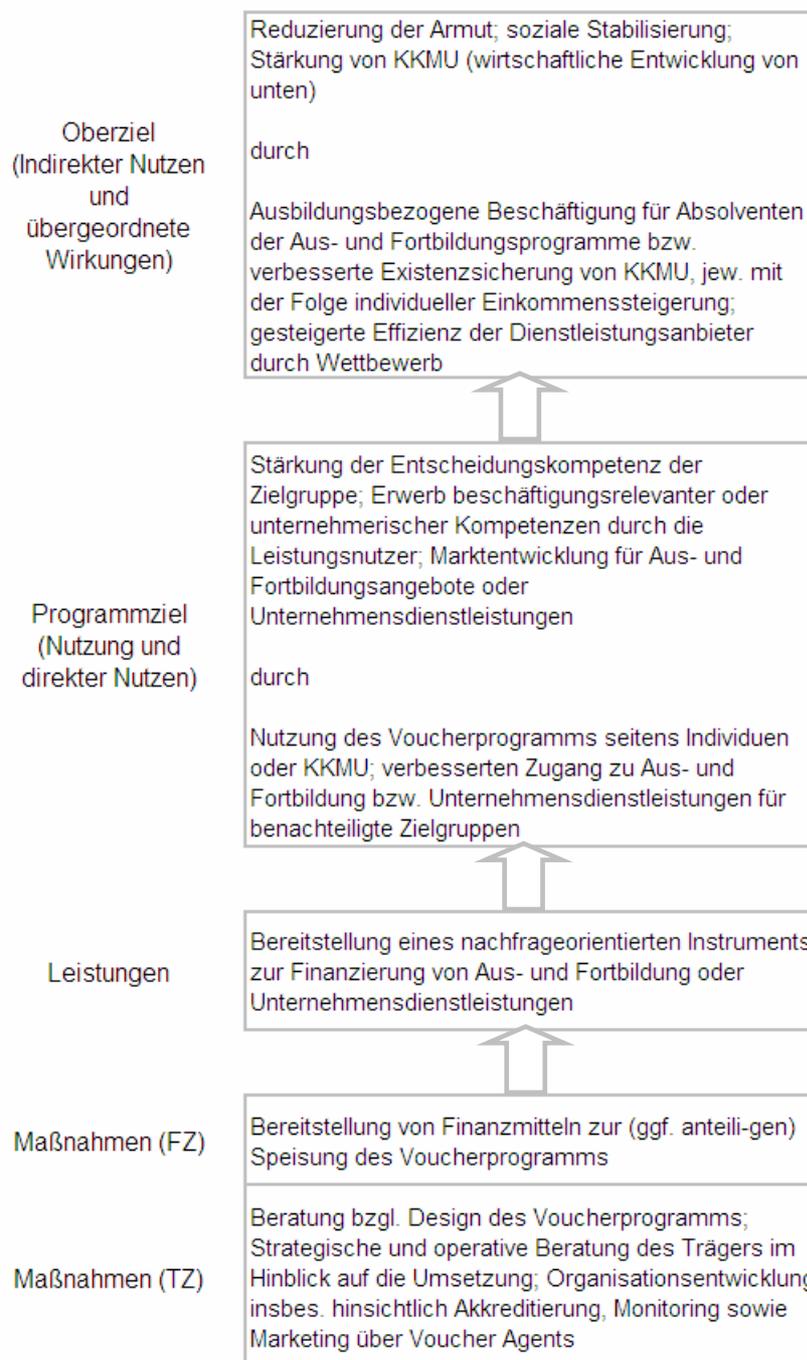
Wichtige Designentscheidungen betreffen somit die Definition der Zielnutzer, die Art des geförderten Leistungsangebots und die (absolute oder relative) Höhe der Subvention sowie Art und Umfang des Monitorings.

Da die Vouchers eine Zweckbindung für Leistungen akkreditierter Anbieter enthalten, kommt der Akkreditierung der Leistungsanbieter eine hohe Bedeutung zu. Durch geeignete Definition der Akkreditierungsvoraussetzungen sollte versucht werden, den Kreis der Leistungsanbieter hinsichtlich Qualität der angebotenen Leistungen sowie Transparenz, Zuverlässigkeit und Korrektheit der Abrechnung zu beschränken.

In gewissem Maße kann die Wahrscheinlichkeit des Subventionsbetrugs ggf. durch Bemessung des Eigenbeitrags der Nutzer beeinflusst werden: Je höher der selbst aufzubringende Teilbeitrag ist, desto gründlicher wird eine Nutzenabwägung der Zielgruppe im Hinblick auf die in Anspruch zu nehmende Dienstleistung ausfallen und umso geringer die Wahrscheinlichkeit, den subventionierten Teilbetrag für Korruption zu nutzen.

Um die Eigenverantwortung der Zielgruppe zu stärken, empfiehlt sich die Herausgabe einer Serie von Vouchern bei in der Abfolge der Nutzung steigenden Eigenbeiträgen.²⁵ Prinzipiell denkbar ist auch die Einbeziehung eines Darlehenselements, d.h. eine Vergabe von Vouchern ganz oder teilweise auf Darlehensbasis. Dies hätte den Vorteil, Voucherprogramme mit dem Prinzip revolvingender Fonds zu verknüpfen; wurde jedoch bisher wenig getestet. Bisher werden Vouchers typischerweise als Zuschussprogramme verstanden.

3.4.2 Angestrebte Wirkungskette (Beschäftigungseffekt)



²⁵ Bspw. 20% für den ersten, 30% für den zweiten, 40% für den dritten Voucher eines aufeinander aufbauenden Weiterbildungsprogramms.

3.4.3 Beurteilung und Projektbeispiele

Grundsätzlich passt der Voucheransatz zur markt- und wettbewerbsbezogenen Ausrichtung der EZ der letzten Jahre. Der Charme des Ansatzes liegt gewiss darin, die vorhandenen Mittel direkt der Zielgruppe zuzuführen. Theoretisch lässt er sich sogar als Teilkomponente von Berufsbildungsfonds (Abschnitt 3.3) realisieren. Dies könnte insbesondere die dauerhafte Speisung des Voucherprogramms mit Finanzmitteln sicherstellen. Dennoch: Bisher wurden keine Voucherprogramme aus deutscher FZ finanziert. Auch kann eine generelle Empfehlung für den Einsatz von FZ-Mitteln in Voucherprogrammen zurzeit nicht ohne Einschränkung ausgesprochen werden. Folgende Argumente begründen diese eher defensive Haltung:

- Voucherprogramme sind klassische Zuschussprogramme (ohne eigenen Refinanzierungseffekt); Darlehenselemente und revolvingierende Mechanismen wurden bisher kaum erprobt;
- der administrative Aufwand, insbes. für Marketing, Akkreditierung, und Monitoring ist hoch;
- Subventionsbetrug (Korruption) kann auch bei effizientem Monitoring nicht voll ausgeschlossen werden.

Kleine, regional oder sektoral eingegrenzte Voucherprogramme sind ggf. am einfachsten durchzuführen und zu verwalten. Allerdings entfernen sie sich konzeptionell vom ursprünglichen Gedanken der Marktentwicklung. Vouchers sind dann ein „einfaches Subventionsinstrument, nicht mehr und nicht weniger“.²⁶

Gleichwohl kann der Unterstützungsbedarf von KKMU für die Nutzung von Weiterbildungs- und Beratungsleistungen durchaus gegeben sein. Vor diesem Hintergrund sind Vouchers immerhin ein wirkungsvolles Instrument, um den Zugang dieser Zielgruppe zu entsprechenden Dienstleistungsangeboten zu verbessern. Ungeachtet der oben genannten Einschränkungen ist zu vermuten, dass – bei adäquater Nutzung – Voucherprogramme einen eindeutig positiven Effekt auf die Beschäftigungsfähigkeit der Zielgruppe bzw. ökonomische Stabilität der betreffenden KKMU haben werden.

Beispiele

Im BDS-Bereich wurden bekannte Voucherprogramme von der InterAmerican Development Bank, SDC/Swisscontact und der Weltbank gefördert und durchgeführt. Dazu gehören insbesondere:

- die frühen lateinamerikanischen Voucherprojekte von IADB und SDC/Swisscontact in Paraguay, Argentinien, Ecuador, Peru, El Salvador, Bolivien,
- das Kenya Voucher Program der Weltbank,
- das in eigener Regie mit Hilfe kenianischer Consultants und IFC-Unterstützung aufgebaute Voucherprogramm des Umsobomvu Youth Fund (UYF) in Südafrika.

Die mögliche Erweiterung des bestehenden Voucherprogramms des Umsobomvu Youth Fund um eine Darlehenskomponente wurde 2003 im Rahmen der Fact Finding Mission für ein entsprechendes FZ-Programm diskutiert; das Vorhaben wurde jedoch nicht weiter verfolgt.

Ein Beispiel für eine langfristig angelegte Subventionierung von Qualifizierungsprozessen ist das 2007 begonnene Australian Skills Vouchers Programme. Dieses zielt darauf, grundlegende Qualifikationen australischer Arbeitskräfte zu verbessern und eine stärker unternehmerische Orientierung zu fördern.

Ein weniger weit entfernt liegendes Beispiel sind die Bildungsgutscheine der Bundesagentur für Arbeit, die 2003 im Zuge der Hartz I-Reformen eingeführt wurden.

²⁶ Lepenies (2004b), S. 10

3.4.4 Mögliche FZ/TZ-Kooperation

Prinzipiell könnte die FZ ggf. zur Initiierung und Anschubfinanzierung von Voucherprogrammen genutzt werden – unter Berücksichtigung der oben genannten Vorbehalte und bei entsprechend sorgfältigem Programmdesign. Die hiermit verbundenen Beratungsleistungen können alternativ als typische TZ-Leistungen oder FZ-Begleitmaßnahmen verstanden werden.

Je nachdem, wie leistungsfähig der Träger ist und welche Reichweite das geplante Voucherprogramm erhalten soll, wäre zu entscheiden, ob das Vorhaben als EZ-Programm mit aufeinander abgestimmten FZ- und TZ-Modulen oder als reines FZ-Projekt zu gestalten ist. Wie im oben skizzierten Fall von Berufsbildungsfonds, können die Beratungsleistungen im Zusammenhang von Design und Umsetzung von Voucherprogrammen gegebenenfalls dann von der FZ erbracht werden, wenn die Reichweite des Programms sektoral oder regional beschränkt ist oder das Instrument unter Einsatz begrenzten Mittelvolumens zunächst erprobt werden soll (Piloting). Anderenfalls ist die Auflage eines EZ-Programms mit entsprechendem TZ-Beitrag zu empfehlen.

Voucherprogramm nationaler Reichweite

	Interventions- ebene	Fördermaßnahmen	Verantwortliche DO
FZ	Mittler	Bereitstellung von Finanzmitteln zur (ggf. anteiligen) Speisung des Voucherprogramms	KfW
TZ	Mittler	Beratung bzgl. Design des Voucherprogramms Strategische und operative Beratung des Trägers zur Umsetzung Organisationsentwicklung insbes. bzgl. Akkreditierung, Monitoring sowie Marketing über Voucher Agents	GTZ

Sektoral/regional beschränktes Voucherprogramm bzw. Pilotphase

	Interventions- ebene	Fördermaßnahmen	Verantwortliche DO
FZ	Mittler	Bereitstellung von Finanzmitteln zur (ggf. anteiligen) Speisung des Voucherprogramms Consultingleistungen in Bezug auf: - Beratung bzgl. Design des Voucherprogramms - Strategische und operative Beratung des Trägers zur Umsetzung - Organisationsentwicklung insbes. bzgl. Akkreditierung, Monitoring sowie Marketing über Voucher Agents	KfW

3.5 Ausbildungs-/Studienkredite

3.5.1 Projektansatz und Voraussetzungen

Ausbildungs- und Studienkredite²⁷ werden seit längerem international und auch in Deutschland kontrovers diskutiert. Ausgangspunkt der Diskussion ist erneut die Frage der Verteilung von Ausbildungskosten (siehe Abschnitt 2.4). Die Befürworter von Ausbildungskrediten gehen dabei von folgenden Annahmen aus:



- Hohe private Erträge (Beschäftigung, Einkommenszuwachs) als Folge der absolvierten Ausbildung rechtfertigen eine stärkere Beteiligung der Individuen an den Ausbildungskosten (in Form von Ausbildungsgebühren), wodurch die staatliche Subventionierung Beruflicher Bildung prinzipiell reduziert werden kann („cost sharing“-Ansatz);
- soziale Disparitäten führen unter dieser Prämisse zu einem ungleichen Zugang zu Bildung und Ausbildung;
- Ausbildungskredite können dazu beitragen, eine solche soziale Diskriminierung zu vermeiden oder zumindest abzufedern.

Hiervon abgesehen gelten die in den vorherigen Abschnitten gemachten Aussagen zu nachfrageorientierten Finanzierungsinstrumenten auch für Ausbildungskredite: Sie stärken die Kaufkraft und Eigenverantwortung der Nutzer und können somit zur Stimulation und einer verstärkten Beschäftigungsorientierung des Ausbildungsangebots beitragen. Die Nutzung von Darlehensinstrumenten zur Finanzierung Beruflicher Bildung wird daher insbesondere von marktwirtschaftlich orientierten Experten empfohlen.

Die Nachteile von Ausbildungsgebühren wurden in Abschnitt 2.4 bereits kurz angesprochen. Es erfolgt eine Verlagerung der Lasten vom Staat (den Steuerzahlern) auf die Auszubildenden, verbunden mit dem Risiko höherer Zugangsbarrieren und Abbrecherquoten sowie entsprechenden negativen Armutseffekten. Wie können diese Risiken vermieden oder zumindest eingegrenzt werden? Entweder durch ausgewählte Gebührenbefreiung (i.S.v. Stipendien) oder durch zielgerichtete Darlehen. Es liegt auf der Hand, dass Gebührenbefreiungen unmittelbar zu sinkenden Einnahmen der Ausbildungsanbieter führen, daher eher nicht in Frage kommen, wenn eine hohe Zahl von potenziellen Auszubildenden als bedürftig einzustufen ist. Ausbildungskredite sind demgegenüber ein Instrument, welches

- auch für eine hohe Zahl von Nutzern Einsatz finden kann,
- nicht zu einer Reduktion der Einnahmen der Ausbildungsanbieter führt, jedoch
- eine hohe Anfangsinvestition (zur Speisung des Fonds) erfordert und
- hohe laufende Kosten (Fondsadministration) mit sich bringt.

Die Reichweite des Programms kann international, national, regional oder bezogen auf einen Verband oder eine Institution begrenzt sein.

Risiken – begrenzte Sicherheiten

Im Idealfall – eine entsprechend hohe Rückzahlungsquote vorausgesetzt – wird ein Darlehensinstrument als „revolvierender Fonds“ konstituiert. Doch gerade in der Rückzahlungsfähigkeit der Darlehensnehmer liegt das größte Risiko von Ausbildungskrediten. Junge Menschen – insbesondere bedürftige Zielgruppen – verfügen über keine entsprechenden Sicherheiten, und anders als bei physischen Investitionen kann der Darlehensgeber auch keinen Eigentumsvorbehalt auf das finanzierte Gut erheben. Ferner ist ungewiss, ob der Kreditnehmer nach Beendigung der Ausbildung

²⁷ Im weiteren Text werden Ausbildungs- und Studienkredite unter dem Begriff ‚Ausbildungskredite‘ zusammengefasst.

wirklich eine Beschäftigung findet, die ihm die Rückzahlung des Darlehens ermöglicht, oder ob er sich anderweitig der Rückzahlung zu entziehen versucht. Im Gegensatz zu Konsumentenkrediten unterliegen Ausbildungskredite einer längeren Laufzeit, welche das Rückzahlungsrisiko zusätzlich erhöht. In Summe sind dies für den Darlehensgeber eher unvorteilhafte Rahmenbedingungen.

In Industrieländern unterliegen Ausbildungskredite, die im öffentlichen Auftrag mit dem Ziel der Bildungsförderung ausgereicht werden, oftmals keinerlei Sicherheiten.²⁸ Allerdings sind die Möglichkeiten der Verfolgung säumiger Darlehensnehmer in industrialisierten Ländern deutlich besser als in vielen Entwicklungsländern.

Übliche Maßnahmen, die bspw. von kommerziellen Anbietern von Ausbildungskrediten zur Risikobegrenzung gewählt werden sind: ausführliche Beratung, Bonitätsprüfung, Kreditauskunft, Qualität des Schulabschlusses, Empfehlung der Ausbildungsinstitution, Leistungsnachweise während der Ausbildung. Diese Maßnahmen ersetzen keine Sicherheiten, gehören dennoch zu einem professionellen Management von Ausbildungsdarlehen.

Davon abgesehen können Bürgschaften gefordert werden, doch hat sich gezeigt, dass die Notwendigkeit zur Erbringung von Bürgschaften die Nutzung des Instruments durch arme Zielgruppen stark einschränken kann.

„Absolventensteuer“

Eine steigende Zahl von Ländern bedient sich inzwischen im Zusammenhang mit Ausbildungskrediten des Prinzips einkommensabhängiger Rückzahlungsmechanismen, im Englischen bekannt unter dem Begriff der ‘Graduate Tax’ („Absolventensteuer“). Diese kann zwischen 2 und 4% des jährlichen Einkommens des Absolventen liegen. Die Dauer der Darlehenstilgung hängt also von der Höhe des Einkommens ab. Üblicherweise erreichen diese Darlehen bessere Ergebnisse hinsichtlich effektiver Kostendeckung: Die Administration ist für gewöhnlich einfacher und billiger, da die Rückzahlung über bestehende Steuer-/Abgabensysteme abgewickelt wird. Auch gilt die ‚Absolventensteuer‘ als angemessen, da sie dem Prinzip der Zahlungsfähigkeit der Darlehensnehmer (ability to pay) Rechnung trägt.

Es müssen jedoch bestimmte Voraussetzungen erfüllt sein, um eine ‚Absolventensteuer‘ einzuführen: 1. Wohnsitz und Einkommen der Absolventen müssen bekannt/erfasst sein; 2. Es muss ein effizientes System zur Einziehung von Steuern und Abgaben existieren. Beide Voraussetzungen sind in vielen Entwicklungsländern bisher nur unzureichend erfüllt.

Davon abgesehen: eine einkommensabhängige Gestaltung der Darlehensrückzahlung ist in jedem Fall anzustreben.

Sonderfall: Besicherung über Gehaltsverzicht

Eine besondere – und ausgesprochen wirksame – Form der Besicherung von Ausbildungsdarlehen besteht darin, die Rückzahlung über Gehaltsabtretung zu gewährleisten. Hierfür kann – bereits während der Ausbildung – das Gehalt naher Angehöriger herangezogen werden. Im Fall einer relativ kurzen Ausbildungsdauer und eines bereits bestehenden Beschäftigungsverhältnisses des Auszubildenden kann auch eine Abtretung von nach der Ausbildung zu beziehenden Gehaltsanteilen vereinbart werden. Doch diese Konstruktion ist aufwändig: Sie erfordert neben dem Darlehensvertrag einen weiteren, dreiseitigen Vertrag zur Regelung der Gehaltsabtretung zwischen Darlehensgeber, Darlehensnehmer und dem Arbeitgeber des Darlehensnehmers.²⁹ Der herausragende Vorteil dieses Ansatzes besteht darin, dass das Rückzahlungsrisiko nahezu vollständig eliminiert wird.

²⁸ In Deutschland werden sowohl das BAFöG, der KfW-Studienkredit, als auch der Bildungskredit des BMBF ohne Sicherheiten ausgereicht.

²⁹ Darlehensnehmer kann in diesem Fall ein naher Angehöriger des Auszubildenden oder der Auszubildende selbst sein.

Die Beschränkungen des Modells liegen allerdings in der Kontakt- und Zugriffsmöglichkeit des Darlehensgebers in Bezug auf die Arbeitgeber. Wirtschaftlich umsetzbar ist die Besicherung von Ausbildungskrediten durch Gehaltsabtretung nur, wenn sich der Kreis der Kooperationspartner auf wenige, größere Arbeitgeber beschränkt, die jeweils eine hohe Zahl von Darlehensnehmern des Programms beschäftigen. Anderenfalls ist eine Vielzahl individueller Verträge mit den Arbeitgebern zu schließen, deren Administration die Darlehenskosten ggf. erheblich steigert.

Mikrokredite für non-formale Aus- und Fortbildung

Eine andere Möglichkeit besteht ggf. darin, Ausbildungskredite (ggf. auch als Gruppenkredite) mit bestehenden Mikrofinanzprojekten zu koppeln, um auf diese Weise insbesondere Zielgruppen im informellen Sektor zu erreichen. Diese fragen vor allem non-formale Aus- und Fortbildung nach, die mit üblichen Ausbildungsdarlehen nur unzureichend finanziert werden kann.

Auch hier könnte das Darlehen als nachfrageorientiertes Finanzierungsinstrument dazu beitragen, innerhalb des informellen Sektors Lerngruppen zu fördern, die ihrem Bedarf entsprechend geeignete Ausbildungsanbieter selbst identifizieren. Theoretisch können auf diese Weise selbst traditionelle/informelle Lernformen gefördert werden.

Kosten und Zuschusselement

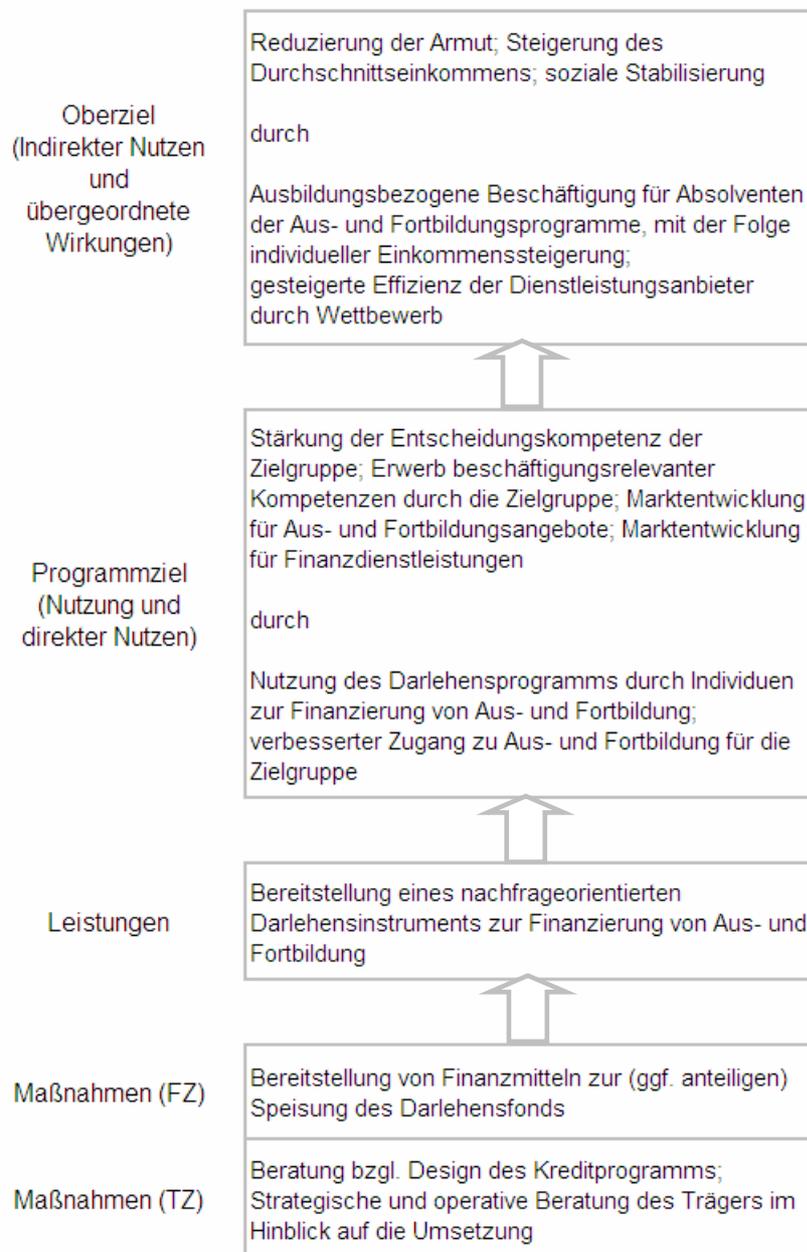
Bekanntlich hat die Rückzahlungsquote einen entscheidenden Einfluss auf die Kosten eines Darlehensinstruments sowie auf den Grad der Kostendeckung. Und leider zeigt sich, dass die Rückzahlungsquote bei Ausbildungsdarlehen oft ausgesprochen niedrig ist – einmal abgesehen von dem oben skizzierten Sonderfall. Berücksichtigt man alle Kosten, die mit der Administration eines Ausbildungskredites verbunden sind, so ist es äußerst schwer, mit diesem Darlehensinstrument eine Vollkostendeckung (und damit vollständige Eigenfinanzierung) zu erreichen.³⁰ Dies hat vor allem zwei Ursachen, die einerseits im Design der Kreditprogramme (ggf. niedrige, subventionierte Zinsen, Karenzzeit während der Ausbildung), zum anderen in der Administration (Verwaltungskosten, Kreditausfälle, Rückzahlungserlasse) zu suchen sind.

De facto enthalten Ausbildungskredite also in der Regel ein sehr hohes Zuschusselement. Dies kann beabsichtigt sein, insbes. aus sozialen Erwägungen, um für benachteiligte Zielgruppen den Zugang zu Bildung/Ausbildung zu verbessern. Jedoch spielen bei der Einführung von Ausbildungskrediten immer auch Budgeterwägungen eine Rolle: Auf diesem Weg tragen Auszubildende immerhin teilweise zur Deckung der Ausbildungskosten bei.

Jedoch: Es wird teilweise bezweifelt, dass selbst Studienkreditprogramme mit klarer sozialpolitischer Zielsetzung nennenswert zu einem verbesserten Zugang benachteiligter Zielgruppen zu höherer Bildung beitragen. Das Darlehensinstrument wird daher von einigen Autoren für eine gezielte Förderung *sozial benachteiligter Gruppen* generell in Frage gestellt. Ihrer Meinung nach sind Zuschüsse weitaus effektiver, um den Zugang zu Bildung zu verbessern, wenngleich sie deutlich teurer sind. Im Fall solcher Darlehensprogramme, deren Zuschusselement bereits planmäßig besonders hoch ist, mag es daher empfehlenswert sein, stattdessen ein gezieltes Zuschussprogramm (Stipendien) aufzulegen.

³⁰ Eine vergleichende Analyse von Studienkrediten in 24 Ländern ergab, dass der (geschätzte) Grad der Kostendeckung bspw. in Barbados u. Schweden bei 67% (günstigster Fall), in den USA bei 47%, in Dänemark bei 38%, in Kenya sogar bei -3% lag. Vgl. Albrecht/Ziderman (1995). Auch beim deutschen BAFöG (nicht Teil der Analyse) wird durch die oft vorkommende anteilige Rückzahlungsbefreiung nur ein geringer Kostendeckungsgrad erreicht.

3.5.2 Angestrebte Wirkungskette (Beschäftigungseffekt)



3.5.3 Beurteilung und Projektbeispiele

Auch hier gilt: Die FZ könnte grundsätzlich zur Initiierung (Erprobung) und Anschubfinanzierung von Ausbildungskreditfonds genutzt werden; die Existenz eines entsprechend zuverlässigen Trägers vorausgesetzt. Die weitreichenden FZ-Erfahrungen im Finanzsektor sowie die Umsetzung des Studienkredits in Deutschland dürften für die KfW bei der Gestaltung des Designs von Nutzen sein. Es ist im Einzelfall zu klären, inwieweit Projektansätze für Ausbildungskredite die Voraussetzungen der FZ erfüllen (da Ausbildungskredite bzw. Stipendien nach den FZ/TZ-Leitlinien als Finanzierung von laufenden Kosten interpretiert werden, sind solche Maßnahmen bisher nur als kleinere Komponenten von FZ-Vorhaben realisiert). Ggf. ist auch eine Zuordnung in den Finanzsektor geboten.

Eine vollständige Kostendeckung des Fonds (i.S. eines revolving Fonds) wird allerdings nur bei einer Besicherung über Gehaltsverzicht zu erreichen sein – dies wiederum begrenzt die Reichweite des Instruments.

Sofern hierauf verzichtet wird, muss das entsprechende Zuschusselement des Ausbildungsdarlehens entwicklungspolitisch gewollt sein. Die auftretende Refinanzierungslücke wäre langfristig vom Staat zu tragen (über Steuern oder Ausbildungsabgabe); anderenfalls hat der Darlehensfonds nur eine begrenzte Lebensdauer.

Sinnvoll erscheint eine Finanzierung von Ausbildungskrediten durch die FZ daher entweder bei begrenzter Reichweite (Spezialisierung des Instruments) oder unter der Voraussetzung einer langfristigen Integration in einen Berufsbildungsfonds. Wie auch in anderen Finanzsektorvorhaben besteht – abgesehen von der Speisung des eigentlichen Darlehensfonds – die Möglichkeit des Einsatzes der FZ-Mittel in einem Garantiefonds.

Beispiele

Es ist zu konstatieren, dass das Konzept des Ausbildungskredits in der FZ bisher kaum Berücksichtigung erfahren hat. Erwähnenswert ist die Bereitstellung eines Garantiefonds in El Salvador, über den Bildungsdarlehen örtlicher Geschäftsbanken an die einkommensschwächsten 40% der Bevölkerung garantiert werden.

Ferner hat die DEG in Südafrika bereits mehrfach Finanzmittel an einen kommerziellen Darlehensanbieter bereitgestellt, dessen Studienkredite sehr erfolgreich nach dem Prinzip der Gehaltsabtretung besichert werden. Derzeit läuft ebenfalls in Südafrika ein erstes FZ-Pilotvorhaben für einen Ausbildungskredit an, mit dessen Hilfe im Großraum Johannesburg die spezialisierte Ausbildung von Call Center-Agenten finanziert werden soll (regional und sektoral begrenzte Reichweite). Über die Ergebnisse dieses vergleichsweise kleinen Kreditprogramms wird allerdings frühestens Ende 2008 zu berichten sein.

Dem gegenüber hat die Weltbank in verschiedenen Ländern Ausbildungs- oder Studienkredite eingeführt oder an der Verbesserung bestehender Programme mitgewirkt. Weitere Projekte befinden sich in Vorbereitung.

3.5.4 Mögliche FZ/TZ-Kooperation

Abhängig von der Leistungsfähigkeit der Träger und davon, welche Reichweite das geplante Ausbildungskreditprogramm erhalten soll, ist zu entscheiden, ob das Vorhaben als EZ-Programm mit aufeinander abgestimmten FZ- und TZ-Modulen oder als reines FZ-Projekt gestaltet werden soll. Wie in vorherigen Beispielen können die Beratungsleistungen im Zusammenhang von Design und Umsetzung von Ausbildungskrediten gegebenenfalls dann von der FZ erbracht werden, wenn die Reichweite des Programms sektoral oder regional beschränkt ist oder das Instrument unter Einsatz begrenzten Mittelvolumens zunächst erprobt werden soll (Piloting). Anderenfalls ist die Auflage eines EZ-Programms mit entsprechendem TZ-Beitrag zu empfehlen.

Ausbildungskredit mit nationaler Reichweite

	Interventions- ebene	Fördermaßnahmen	Verantwortliche DO
FZ	Mittler	Bereitstellung von Finanzmitteln zur (ggf. anteiligen) Speisung des Darlehensfonds	KfW
TZ	Mittler	Beratung bzgl. Design des Kreditprogramms Strategische und operative Beratung des Trägers im Hinblick auf die Umsetzung	GTZ

Sektoral/regional beschränkter Ausbildungskredit bzw. Pilotphase

	Interventions- ebene	Fördermaßnahmen	Verantwortliche DO
FZ	Mittler	Bereitstellung von Finanzmitteln zur (ggf. anteiligen) Speisung des Darlehensfonds Consultingleistungen in Bezug auf: - Beratung bzgl. Design des Kreditprogramms - Strategische und operative Beratung des Trägers im Hinblick auf die Umsetzung	KfW

3.6 Mittelbare Förderung von Berufsbildung und Beschäftigung über andere EZ-Schwerpunkte

In diesem Abschnitt soll auf die Bedeutung von FZ-Vorhaben eingegangen werden, die sich nicht im Schwerpunkt Berufliche Bildung und Arbeitsmarkt bewegen, jedoch signifikant zur Förderung von Berufsbildung und/oder Beschäftigung beitragen können. Es handelt sich einerseits um Finanzsektorvorhaben zur KKMU-Förderung sowie andererseits um Vorhaben zur Förderung sozialer/ökonomischer Infrastruktur, die zum Teil das Potenzial zur Vermittlung beruflicher Kompetenzen aufweisen oder auch gewisse Wachstums- und Beschäftigungseffekte nach sich ziehen.



3.6.1 Finanzsektorvorhaben zur KKMU-Förderung

Auf die Bedeutung von Finanzsektorvorhaben als Teil des Schwerpunkts NaWi wurde in Abschnitt 2.2 bereits eingegangen. Sofern Finanzsektorvorhaben zum Ziel haben, den Zugang zu Kapital für Kleinst-, Klein- und Mittlere Unternehmen (KKMU) zu verbessern, ist die Förderung von Beschäftigung und Einkommen in der Regel als Oberziel formuliert.

Grundsätzlich können folgende Vorhaben einen Beitrag zur Steigerung von Beschäftigung und Einkommen leisten:

- Mikrofinanzierung
- KMU-Finanzierung
- Risikokapitalfinanzierung (als Sonderform der KMU-Finanzierung)
- Matching Grants (als Komponente der Wirtschaftsförderung).

Mikrofinanzierung und KMU-Finanzierung zielen in der Regel auf die Finanzierung von Fremdkapital für die Neugründung, Erweiterung/Diversifikation von KKMU. Das jeweilige Instrumentarium (Kredittechnologie) ist hinreichend erprobt; entsprechend umfangreich ist das Knowhow der KfW in diesem Bereich. Ergänzend zur Fremdkapitalfinanzierung ist prinzipiell auch eine *Finanzierung von Risikokapital* (z.B. Vorzugsanteile, Nachrangdarlehen) mittels FZ denkbar. Dies kann z.B. sinnvoll sein, um der Zielgruppe eine Existenzgründung oder eine Kapitalbeteiligung an bestehenden Unternehmen zu ermöglichen. Die Bereitstellung einer Eigenkapital-ähnlichen Fazilität hält den Schuldendienst in Grenzen und erleichtert bei Bedarf ggf. die Aufnahme weiteren Fremdkapitals. So kann eine Risikokapital-Fazilität als Zusatzkomponente eines Darlehensfonds oder als eigenständiges Programm zur KMU-Finanzierung gestaltet werden. Es versteht sich von selbst, dass der Bonitätsprüfung und dem laufenden Monitoring der Fazilität eine besondere Bedeutung zukommt.

Sinnvoll erscheint grundsätzlich eine Kopplung von Mikrofinanzvorhaben mit Ansätzen der beruflichen Kompetenzvermittlung und BDS. Üblicherweise ist fehlender/unzureichender Kapitalzugang nur eine von mehreren Markteintrittsbarrieren für die Existenzgründung – ebenso wichtig sind Information und Potenzialorientierung der Zielgruppen. Auf die mögliche Ergänzung von Mikrokrediten um Ausbildungskredite sei hier ebenfalls noch einmal hingewiesen.

Eine besondere Form der KMU-Förderung ist das in Südafrika entwickelte *Business Partner Model*. Es kombiniert Finanzierungsinstrumente wie Venture Capital und Darlehen mit nicht-finanziellen Dienstleistungen wie Beratung, Mentoring, u.a. Die Bandbreite der verwendeten Instrumente ist interessant und innovativ. Mit Unterstützung der International Finance Corporation (IFC) wird das südafrikanische Modell gegenwärtig in Kenia, Ghana und Madagaskar repliziert. Prinzipiell könnte hierfür auch die deutsche FZ genutzt werden, ggf. in Kombination mit Ansätzen der Privatwirtschaftsförderung als Teil von NaWi.

Als weiteres Instrument der KMU-Förderung kommen prinzipiell auch ‚*Matching Grants*‘ in Frage, also Zuschüsse mit signifikantem Eigenbeitrag. Dieser Ansatz wird vielfach im Rahmen von Vorhaben zur Wirtschaftsförderung angewandt; es gelten jedoch die im Rahmen von Voucherprogrammen genannten Einschränkungen. Theoretisch sind ‚*Matching Grants*‘ auch für eine kombinierte Förderung von Berufsbildungsinstitutionen und Unternehmen denkbar – sofern diese bspw. innovative Formen der kooperativen Ausbildung nachweisen.

Bisher werden die mittelbaren Beschäftigungs- und Einkommenseffekte von Finanzsektorvorhaben nur unzureichend überprüft. Dies ist auch nur mit gewissem Aufwand und einem mittleren Zeithorizont machbar. Die Vermutung, dass die FZ mittels ihrer Finanzsektorvorhaben nennenswert zur Beschäftigungssicherung und -steigerung beiträgt, ist jedoch naheliegend und mit großer Wahrscheinlichkeit zutreffend.

3.6.2 Vorhaben zur Förderung sozialer/ökonomischer Infrastruktur

Eine Förderung Beruflicher Bildung kann auch in ‚klassischen‘ FZ-Vorhaben zur Finanzierung von Infrastrukturmaßnahmen erfolgen. Grundsätzlich ist eine Integration beruflicher Kompetenzvermittlung in nahezu allen Fördersektoren denkbar, so zum Beispiel (u.a.) in Vorhaben zur Förderung

- ländlicher/städtischer Wasserversorgung,
- regenerativer Energien,
- Straßenbau oder
- Stadtentwicklungs- oder Sozialfonds.

Generell kann dort, wo gebaut wird, auch etwas gelernt werden. Es liegt also eigentlich nahe, die oben genannten Projekttypen um Maßnahmen beruflicher Kompetenzvermittlung zu erweitern. Dies geschieht auch vereinzelt, jedoch bisher nicht im großen Stil. Das ist vermutlich darin begründet, dass die Umsetzung von FZ-finanzierten Baumaßnahmen i.d.R. die Einhaltung gewisser Zeitrahmen und Qualitätsstandards erfordert. Es ist daher darauf zu achten, dass durch die mögliche Einbeziehung von Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen die effiziente Durchführung der eigentlichen FZ-Maßnahme nicht gefährdet wird.

Die Verknüpfung von Infrastrukturmaßnahmen mit beruflicher Aus- und Fortbildung hat allerdings den entscheidenden Vorteil, dass die Vermittlung von Kompetenzen im laufenden Arbeitsprozess erfolgt, die erworbenen Kompetenzen also direkt handlungs- und damit auch beschäftigungsrelevant sind.

Berufliche Kompetenzvermittlung im Rahmen von Infrastrukturprojekten kann als gezielte Aus- und Fortbildungsmaßnahme (FZ) oder begleitende TZ-Maßnahme gestaltet werden. Im einen Fall wird üblicherweise der FZ-Consultant, im anderen Fall bspw. der DED mit der Durchführung der Maßnahme beauftragt. Die Beauftragung des Consultants bietet sich insbesondere dann an, wenn dieser in Regiearbeit die Baumaßnahmen selbst durchführt. Die Einschaltung des DED als Teil des TZ-Moduls empfiehlt sich etwa in EZ-Programmen, in denen die (fachspezifische) Aus- und Fortbildung der Zielgruppe für den späteren Betrieb der bereitgestellten Investition besonders wichtig ist.³¹ Sofern berufliche Weiterbildung nur als „Nebeneffekt“ der Projektdurchführung angesehen wird und für den späteren Betrieb nicht von entscheidender Bedeutung ist,³² kann diese auch als verpflichtende Maßnahme in die Verträge lokaler Baufirmen aufgenommen werden. Dies setzt jedoch die Existenz ausreichend qualifizierter Bauunternehmen voraus.

³¹ Beispiel Brunnenbau im ländlichen Raum: Die Ausbildung von Wartungspersonal auf Dorfebene ist für einen nachhaltigen Betrieb der Brunnen notwendig (Beispiel: *Ländliche Wasserversorgung, Guatemala*).

³² Beispiel Straßenbau: Der durch Aus- und Fortbildung erzielte Kompetenzzuwachs kommt nach Abschluss der Baumaßnahmen allein den Arbeitern, im Fall der Weiterbeschäftigung ggf. auch ihren Arbeitgebern zugute.

Generell sei hier angeregt, die Möglichkeiten beruflicher Kompetenzvermittlung bei der Planung von Infrastrukturprojekten grundsätzlich zu prüfen. Abzuraten ist von einer derartigen Verknüpfung allerdings bei besonders komplexen Vorhaben, z.B. mit engem Bezug zu Sektorreformen (und entsprechend hohem Abstimmungsbedarf zwischen FZ und TZ), da dies zu einer Überfrachtung des Vorhabens führen und die Erreichung der eigentlichen Projektziele gefährden könnte.

3.6.3 Reaktion auf EZ-induzierte Wachstumseffekte der Infrastrukturentwicklung

Der Vollständigkeit halber ist darauf hinzuweisen, dass die massive, oft sektoral gebündelte Geberunterstützung in vielen Ländern nachweisbare Wachstumseffekte hervorruft. Dies kann gleichermaßen im Wassersektor, im Energiesektor, in der Bauwirtschaft, im Bildungssektor, im Gesundheitswesen sowie auch in anderen EZ-Sektoren der Fall sein. Eine durch bilaterale und multilaterale Programme erfolgte Förderung eines Sektors wird in der Regel bereits mittelfristig eine Steigerung der Nachfrage nach qualifizierten Fachkräften in diesem Sektor nach sich ziehen.

Es ist daher zu empfehlen, etwaige Berufsbildungsvorhaben in einem Partnerland auf solche, durch andere EZ-Schwerpunkte induzierte Entwicklungen der Nachfrageseite auszurichten bzw. diese zumindest mit in den Blick zu nehmen. Eine gezielte Förderung des Arbeitskräfteangebots für EZ-Schwerpunktsektoren könnte die Beschäftigungswirkungen von Berufsbildungsvorhaben gewiss nennenswert verbessern.

3.7 Weitere Vorschläge zur Diskussion

Selbstverständlich gibt es noch eine hohe Zahl weiterer Formen und Mischformen zur Finanzierung Beruflicher Bildung. Fast alle der vorgenannten Ansätze lassen sich sinnvoll miteinander kombinieren, in ihrer Reichweite variieren oder sektoral fokussieren. Welcher Option der Vorzug gegeben wird, ist im Kontext des Partnerlandes zu beurteilen. Doch es sei hier noch einmal an die Fragestellung dieses Konzeptpapiers erinnert: Welche FZ-Ansätze sind besonders geeignet, abgesehen von einer Förderung Beruflicher Bildung tatsächlich zu einem Zuwachs an Beschäftigung beizutragen?



In Ergänzung zu den oben dargestellten, bereits etablierten Ansätzen werden in diesem Abschnitt kurz einige weitere Vorschläge skizziert, die im Hinblick auf das Ziel der Beschäftigungsförderung interessant erscheinen und hier zur Diskussion gestellt werden sollen. Auch die folgenden Anregungen lassen sich zum Teil mit den bereits dargestellten Ansätzen kombinieren.

„Challenge Funds“

„Challenge Funds“ werden mit dem Ziel aufgelegt, die Entwicklung innovativer Dienstleistungsangebote anzuregen. Auf Basis gesetzter Zielvorgaben und definierter Projektbudgets werden Anbieter einer bestimmten Dienstleistung aufgefordert, im Wettbewerb Leistungsangebote entsprechend der Vorgaben neu aufzulegen oder bestehende Leistungen weiter zu entwickeln. Die Zielvorgaben am besten entsprechenden Leistungsangebote werden ausgewählt und können bis zur Höhe der gesetzten Budgetgrenzen aus dem „Challenge Fund“ (re-)finanziert werden. Dies können z.B. Finanzdienstleistungen (z.B. Mikrofinanzprodukte), Beratungsleistungen, Business Development Services (BDS), Existenzgründungshilfen, Aus- und Fortbildungsangebote oder Kombinationen hiervon sein. Eine Vergabe von Mitteln an Konsortien unterschiedlicher Leistungsanbieter ist grundsätzlich möglich. Sinnvoll wäre es, im Rahmen der Zielvorgabe vor allem auf die Beschäftigungswirkung abzustellen.

Grundgedanke des „Challenge Fund“ ist es, das Design der angebotenen Leistungen oder Instrumente den Akteuren im Markt zu überlassen und nicht seitens des Projektträgers, der Fondsadmi-

nistration oder von Geberseite her vorzugeben. Von Bedeutung ist daher die Gestaltung der Zielvorgaben in Form überprüfbarer Kriterien. In der Regel verfügen die Leistungsanbieter über fundierte Designerfahrungen und Kenntnisse ihrer Zielgruppen, so dass sie in der Lage sind, den Kriterien entsprechend geeignete Leistungen für die jeweilige Zielgruppe zu entwickeln. ‚Challenge Funds‘ eignen sich insbesondere für die Erschließung von Regionen oder Zielgruppen, für die zunächst kein ausreichendes Dienstleistungsangebot besteht (z.B. ländlicher Raum, informeller Sektor).

Der Vorteil des Ansatzes besteht darin, dass sich die oben genannten Dienstleistungsarten in zielgruppenspezifischen Förderprogrammen sinnvoll mit einander verbinden lassen, zum Beispiel Mikrofinanzangebote mit Existenzgründungsberatung für Kleinunternehmen. Somit erlaubt der ‚Challenge Fund‘ eine kombinierte (Re-)Finanzierung investiver und laufender Kosten der jeweiligen Anbieter.

Öffentliche Ausschreibung von Qualifizierungsmaßnahmen

Ein im Prinzip ähnliches Instrument ist die öffentliche Ausschreibung von Qualifizierungsmaßnahmen, jedoch geht es hierbei weniger um die Anregung der Entwicklung neuer Dienstleistungsangebote, als vielmehr um die Erbringung vorab klar definierter Leistungen zu einem wettbewerbsfähigen Preis. Im Rahmen von Ausschreibungen werden entweder beschäftigungsorientierte Maßnahmen der beruflichen Qualifizierung für bestimmte Zielgruppen nach Art, Inhalt und Dauer in einer Leistungsbeschreibung festgelegt oder lediglich verbindliche Standards gesetzt, die im Rahmen der Qualifizierungsmaßnahme zu erfüllen sind.

Im Gegensatz zu der weit verbreiteten Input-orientierten Finanzierung durch den Staat gelingt hier eine Output-orientierte Finanzierung Beruflicher Bildung im eigentlichen Sinn. Es handelt sich also um eine Angebotsfinanzierung mit hohem Bedarfsbezug, die auch zur Entwicklung von Qualifizierungsmärkten beiträgt. Jedoch: Es werden faktisch keine Investitionskosten finanziert, sondern „laufende“ Ausbildungskosten, die allerdings über kalkulatorische Abschreibungen und Kapitalkosten die Kosten der Investition beinhalten. Inwieweit die Finanzierung von Ausschreibungen von Qualifizierungsmaßnahmen FZ-fähig ist, wäre noch zu prüfen.

Fonds zur Beschäftigungssicherung

Fonds zur Beschäftigungssicherung werden (ähnlich wie Berufsbildungsfonds) üblicherweise durch Unternehmensabgaben gespeist. Ihr Zweck ist in der Regel die Abfederung von Entlassungen; sie dienen der Finanzierung von Beratung, Arbeitsplatzvermittlung, Weiterbildung und/oder Existenzgründungshilfen für die betroffenen Personen.

FZ-Mittel könnten zur Initiierung und Anschubfinanzierung derartiger Fonds genutzt werden. Ein positives Beispiel für die erfolgreiche Einführung eines Fonds zur Beschäftigungssicherung (Employment Security Fund) ist Schweden.

Versicherungen für ausbildende Unternehmen

In vielen Entwicklungsländern besteht eine weitgehende Zurückhaltung der Unternehmen, sich an der beruflichen Erstausbildung von Fachkräften aktiv zu beteiligen. Abgesehen von Kosten-Nutzen-Erwägungen werden seitens der Unternehmen bestimmte Risiken als Hemmnis der betrieblichen Ausbildung benannt. So befürchten Unternehmen entweder Betriebsunfälle oder eine Beschädigung ihres Maschinenparks durch Lehrlinge oder Praktikanten und verwehren diesen Personen deshalb vielfach eine praktische Mitarbeit im Betrieb.

Die Bereitstellung angepasster Haftpflicht- und/oder Unfallversicherungen könnte dazu beitragen, diese Risiken zu reduzieren und somit die Ausbildungsbereitschaft von Unternehmen zu erhöhen. Dies wäre ein wichtiger Schritt zur angestrebten Umorientierung von der zentrongestützten zur betrieblichen und damit deutlich mehr beschäftigungsrelevanten Berufsbildung.

In vielen Entwicklungsländern ist der Markt für Unternehmensversicherungen nur schwach entwickelt. Die Entwicklung innovativer Versicherungsprodukte zur Förderung der Ausbildungsbereitschaft wäre daher ein interessantes neuartiges Feld für die FZ.

4 Bedeutung Programmorientierter Gemeinschaftsfinanzierung (PGF) im Sektor Berufliche Bildung und Arbeitsmarkt

4.1 Definition

Die Beteiligung der deutschen EZ an Programmorientierter Gemeinschaftsfinanzierung (PGF) hat in den vergangenen Jahren deutlich zugenommen. Ferner hat das BMZ entschieden, ab 2006 jährlich mindestens € 300 Mio. für PGF in die FZ-Rahmenplanung einzubringen, dies entspricht etwa einem Fünftel aller FZ-Zusagen.



Programmorientierte Gemeinschaftsfinanzierung lässt sich unterteilen in „durch den Haushalt“ und „außerhalb des Haushalts“ des Partnerlandes fließende Mittel.

Formen der Finanzierung innerhalb Programmorientierter Gemeinschaftsfinanzierung

<i>durch den Haushalt des Partnerlandes fließende Mittel:</i>	
Allgemeine Budgethilfe	Makroprogramme zur Unterstützung von wirtschaftspolitischen, sozialen und institutionellen Reformen.
Sektorale Budgethilfe	Die Gebermittel unterliegen einer sektoralen Zweckbindung. Einzelne Maßnahmen werden nicht definiert. Der Dialog mit dem Partnerland fokussiert sich auf einen Sektor.
<i>nicht durch den Haushalt des Partnerlandes fließende Mittel:</i>	
Korbfinanzierung	Die Geber finanzieren gemeinsam in Übereinstimmung mit der Sektorstrategie einen Ausgabenplan für die Umsetzung eines Maßnahmenkatalogs. Es besteht eine Zweckbindung an die vereinbarten Maßnahmen.
Programmfinanzierung	Wie Korbfinanzierung, allerdings werden die Geberbeiträge nicht „gepoolt“, sondern quantifizierte Maßnahmenpakete werden durch separate Teilprogramme der Geber erbracht.

Bei Mitteln, die den Haushalt des Partnerlandes berühren, wird zwischen allgemeiner (*General Budget Support, GBS*) und sektoraler Budgetunterstützung (*Sector Budget Support, SBS*) unterschieden. Nach internationalem Verständnis (OECD-Definition) handelt es sich bei *Budgethilfe* um Mittel, die der Regierung des Partnerlandes überlassen werden, wobei Finanzverwaltung, Beschaffungswesen und Rechnungslegung des jeweiligen Landes genutzt werden, allerdings die Förderung nicht an bestimmte Projektaktivitäten gebunden ist. Die *allgemeine Budgethilfe* soll vor allem die übergeordneten Entwicklungsziele des Landes, z.B. makroökonomische und finanzpolitische Stabilisierungsmaßnahmen, unterstützen und ist insofern (im Gegensatz zur sektoralen Budgethilfe) nicht für einen bestimmten Sektor reserviert.

Bei Mitteln, die den Haushalt des Partnerlandes nicht berühren, wird zwischen Korb- und Programmfinanzierung unterschieden. Bei der *Korbfinanzierung* zahlen verschiedene Geber in einen gemeinsamen „Korb“ ein, aus welchem unter Berücksichtigung einer abgestimmten Sektorstrategie ein definierter Maßnahmenkatalog umgesetzt wird. Die Mittel sind zweckgebunden, wobei zumindest eine komplementäre Abstimmung mit Haushaltsmitteln des Partnerlandes stattfindet. Bei der *Programmfinanzierung* (*Sector Wide Approach, SWAp*) werden dem gegenüber die Mittel nicht zusammengefasst, sondern direkt von den Gebern in geeignete Maßnahmen umgesetzt. Im Fall beider Finanzierungsformen werden die Mittel allerdings nachrichtlich im Haushalt des Partnerlandes erfasst.

4.2 Vor- und Nachteile sektoraler Budgethilfe

Ein Vorteil der *Budgethilfe* gegenüber klassischen EZ-Vorhaben ist die höhere Flexibilität der Mittelverwendung. So kann durch Budgethilfe eine ausgewogene Finanzierung investiver und laufender Kosten eines Sektors erreicht werden, ohne dass hierbei entsprechende Förderkriterien der Geber näher zu berücksichtigen sind.³³ Darüber hinaus wird die Eigenverantwortung (Ownership) der Partnerregierung und deren Einflussnahme auf die Durchführung der Maßnahmen gestärkt. Dies erfordert zwar zuvor einen entsprechenden Kapazitätsausbau, unterstützt dann jedoch die Ausweitung öffentlicher Investitionen und wirkt somit wachstumsfördernd. Allerdings muss ein effektives Monitoring der Mittelverwendung von Geberseite sichergestellt sein.

Demgegenüber liegen die Vorteile der *Korb- und Programmfinanzierung* vor allem in der Bündelung der Gebermittel, wodurch die Zieldefinition und -einhaltung und damit auch die Wirkungen getroffener Maßnahmen verbessert werden können. In jedem Fall gewinnt durch PGF der Politikdialog an Zugkraft und ersetzt den häufig in Sektorprogrammen vorzufindenden „Erfahrungsaustausch“. Dies rechtfertigt die als Folge der im Geberverbund notwendigen Abstimmungen anfänglich höheren Transaktionskosten.

Noch scheint generell typisch zu sein, dass sich in den meisten Partnerländern bisher nur eine geringe Zahl der in einem bestimmten Sektor aktiven Geber an PGF beteiligt. Indes gestaltet sich die Zusammenarbeit bei den PGF-Gebern rundweg effektiver gegenüber der großen Geberrunde.

Insbesondere im Rahmen *sektoraler Budgethilfe* ist eine zielgerichtete Technische Zusammenarbeit in den Bereichen des Politik- und Sektordialogs möglich und damit eine bessere Einbindung zu den relevanten Akteuren (Stakeholders) zu erreichen. So ist – zwar bei höheren Transaktionskosten – eine Effizienzsteigerung der Zusammenarbeit erkennbar, da Ziele wie Programmorientierung, Harmonisierung, Abstimmung und Eigenverantwortung (Ownership) erreicht und Duplikationen vermieden werden. Da die Mittel an einen bestimmten Sektor gebunden und als zusätzliche Haushaltsmittel abgrenzbar sind, eröffnet sektorale Budgethilfe zudem die erwünschte „Sichtbarkeit“ der Geberunterstützung.

Die Eigenverantwortung der Partner für die durchzuführenden Maßnahmen steigt in der Regel proportional mit dem Grad der Autonomie bei der Mittelverwaltung. Dieser Effekt wird durch Budgethilfe generell unterstützt. Positive Folge: Bei gleich hohen Finanzausgaben reduziert sich die als problematisch geltende Geberorientierung, und die von den Partnerländern selbst formulierten Sektorpolitiken gewinnen an Gewicht.

Die hohe Eigenverantwortung der Partner bringt allerdings teils gegensätzliche Sichtweisen hinsichtlich notwendiger Reforminhalte und -prioritäten mit sich. Die teilweise unzureichenden Durchführungskapazitäten der Partner stehen hierzu im Widerspruch und behindern die geplante rasche Umsetzung der Maßnahmen. Hier ist es notwendig, Geber-seitig den möglicherweise zähen politischen Prozessen der Partnerländer entsprechenden Respekt entgegen zu bringen.

Folgende Voraussetzungen sollten in jedem Fall erfüllt sein, um sektorale Budgethilfe als Instrument der EZ zu rechtfertigen:

- Es existiert ein Mindestmaß an funktionierenden Strukturen im administrativen und politischen Bereich;
- es kann von einer Einhaltung der Zweckbindungen ausgegangen werden;
- die Regierungsführung („Governance“) der Regierung des Partnerlandes insbesondere in Bezug auf Public Financial Management (u.a. Korruptionsvermeidung) ist weitgehend akzeptabel.

³³ Sinnvolle Verschränkung von FZ und TZ, inkl. Finanzierung investiver und laufender Kosten.

Darüber hinaus sollen Gebermittel nicht der Substitution staatlicher Allokationen dienen, die dann in andere Bereiche (z.B. Kriegsfinanzierung) verlagert werden können.

4.3 Begrenzte Erfahrungen im Berufsbildungsbereich

Das Thema PGF ist im Kontext der deutschen Berufsbildungszusammenarbeit derzeit noch nicht allzu präsent. Die im Bildungssektor stattfindenden PGF beziehen sich zumeist auf Grundbildung und sind hier in der überwiegenden Mehrzahl Korbfinanzierungen. In dem derzeit laufenden Berufsbildungsprogramm in Mosambik sind insgesamt sechs Geberländer am „Korb“ beteiligt. Die deutsche EZ hat hierbei die Federführung: TZ-Maßnahmen beziehen sich auf Berufs- und Lehrerbildung; FZ-Maßnahmen umfassen Bau und Ausstattung von Berufsbildungsinstitutionen. Abgesehen vom Wesen der Korbfinanzierung ist hier zunächst kein Unterschied zur klassischen FZ erkennbar. Denkbar ist aber – analog zur Korbfinanzierung von Finanzierungsbeiträgen – ein pooling der TZ-Beiträge der einzelnen Geberländer, die auf einen koordinierten Einsatz der entsprechenden Leistungen hinauslaufen sollen.

Eine spezifische Vorbedingung für den Einsatz von Budgetfinanzierung im Berufsbildungssektor ist eine konsistente Berufsbildungspolitik/-reform im Sinne der im Abschnitt 2.3 genannten Leitlinien. Wichtiger Indikator hierfür wäre die Existenz einer unabhängigen Berufsbildungsagentur. Grundsätzlich gilt: Die Kriterien, die an klassische EZ in der Berufsbildung gestellt werden, gelten in ganz besonderem Maße auch für die Finanzierungsmöglichkeiten der sektoralen Budgethilfe. Aufgrund dieser Kriterien kommt bereits eine beträchtliche Zahl von Partnerländern für sektorale Budgethilfe (noch) nicht in Frage.

Davon abgesehen sollten budgetfinanzierte Maßnahmen und zugrunde liegende Konditionalitäten zuvor im Rahmen konventioneller EZ erprobt/pilotiert werden. Starre Konditionen können sich bei der Einführung von Budgethilfe als Hemmnis auswirken und im Mittelabfluss sogenannte „stop and go“-Prozesse verursachen. Vermindert werden können diese Probleme durch Unterscheidung in konditionenabhängige und -unabhängige Tranchen der Budgetfinanzierung.

4.4 Idealtypischer Ansatz zur Kombination von sektoraler Budgethilfe mit klassischer EZ im Berufsbildungssektor

Es wurde die These formuliert, dass für die erfolgreiche Umsetzung von PGF-Maßnahmen stabile und effiziente organisatorische Strukturen und insbesondere bei der Budgethilfe eine hinreichend gute Regierungsführung auf der Partnerseite vorhanden sein müssen.³⁴ Daher empfiehlt sich – abhängig von eben dieser Effizienz der partnerseitigen Durchführungsinstitutionen – möglichst eine Kombination aus klassischer EZ und PGF zum Einsatz zu bringen, mit anfänglichem Schwerpunkt auf klassischer EZ. So käme es zu einer schrittweisen Verlagerung der Zusagen in Richtung PGF: zuerst Programmfinanzierung → dann Korbfinanzierung → später Budgethilfe. Dieser Prozess sollte allerdings erst nach erfolgreicher Kapazitätsentwicklung der Durchführungsstrukturen begonnen und ggf. dem spezifischen Entwicklungskonzept des Landes angepasst werden.

Prinzipiell lassen sich durch die Kombination herkömmlicher FZ mit sektoraler Budgethilfe sinnvolle Synergieeffekte erzielen. Ferner kann es sinnvoll sein, im Rahmen herkömmlicher FZ bestimmte Finanzierungsansätze zu erproben/pilotieren, die – sobald es die staatlichen Trägerstrukturen zulassen – später als Vorhaben sektoraler Budgethilfe fortgeführt bzw. ausgebaut werden.

³⁴ Staatliche Institutionen müssen in der Lage sein, Programme eigenständig durchzuführen. Dies beinhaltet u.a. die eigenständige Sektorsteuerung, funktionierende Finanzverwaltung, Beschaffungswesen, Bauwesen etc.

PGF-Ansatz 1: Investitionen mit besonderem Bezug zur Systemebene

Durch sektorale Budgethilfe können die Aus- und Weiterbildung von Lehrkräften im Bereich Berufsbildung sowie die Entwicklung von Berufsstandards und Prüfungs-/Zertifizierungsrichtlinien (TZ) gefördert werden, einschließlich entsprechender physischer Investitionen (FZ). Wie in Abschnitt 3.2.3 ausgeführt, sind Investitionen in diesem Bereich sehr eng an Fortschritte der Systementwicklung und Politikentscheidungen des Partnerlandes gebunden, so dass eine Förderung durch klassische FZ-Projektfinanzierung gewissen Problemen unterworfen ist (wechselnde Politikentscheidungen, Reformverzögerungen etc.). Jedoch: PGF-Maßnahmen auf Systemebene sollten auf der Durchführungsebene durch Projekte der klassischen FZ flankiert werden, bspw. durch die Förderung von insbes. nicht-staatlichen Berufsbildungseinrichtungen unter Anwendung vereinbarter, bedarfsorientierter Förderkriterien (vgl. Abschnitt 3.1).

PGF-Ansatz 2: Investitionen auf System- und Durchführungsebene

Sofern die Kapazitäten der Partnerorganisation hinsichtlich Bedarfsanalyse, Maßnahmenplanung, Beschaffung, Logistik und Bau hinreichend entwickelt sind, könnten prinzipiell alle *angebotsorientierten* Investitionen für die Aus- und Weiterbildung von Lehrpersonal, das Prüfungs- und Zertifizierungswesen (Systemebene) und die Unterstützung von nicht-staatlichen und staatlichen Trainingsanbietern (Durchführungsebene) mittels sektoraler Budgethilfe finanziert sein. Ergänzt werden könnte diese umfassende Form der PGF durch nachfrageorientierte Finanzinstrumente (Ausbildungs-/Studienkredite o.ä., siehe Abschnitt 3.5), welche zunächst durch klassische FZ zu gestalten wären.

PGF-Ansatz 3: Kapitalausstattung von Berufsbildungsfonds

Bei geplanter Einführung eines Berufsbildungsfonds kann sektorale Budgethilfe ggf. als Start- oder Anschubfinanzierung eines solchen Fonds (siehe Abschnitt 3.3) genutzt werden. Die politischen Voraussetzungen für eine nachhaltige Refinanzierung des Fonds durch entsprechende Abgaben oder Beiträge sollten jedoch erfüllt sein. Darüber hinaus erfordern Berufsbildungsfonds eine gut ausgebaute, landesweite Infrastruktur und Administration für die Akkreditierung von Trainingsanbietern und -programmen, die Antragsbearbeitung und Auszahlung von Finanzmitteln. Wie in Abschnitt 3.4 und 3.5 erwähnt, ist es möglich, den Fonds nicht allein für angebotsorientierte Berufsbildungsfinanzierung zu nutzen, sondern diese durch nachfrageorientierte Instrumente (Voucherprogramme und/oder Ausbildungs-/Studienkredite) zu ergänzen.

PGF-Ansatz 4: Komplementäre Förderung angrenzender Sektoren

Sind die administrativen Voraussetzungen im Berufsbildungssektor des Partnerlandes für eine Unterstützung mittels sektoraler Budgethilfe noch unzureichend, könnte diese ggf. in angrenzenden Sektoren, wie z.B. Sekundarbildung oder Wirtschaftsförderung, zum Einsatz kommen. In diesem Fall werden im Berufsbildungssektor – bei Erfüllung der notwendigen Voraussetzungen – zunächst herkömmliche EZ-Vorhaben umgesetzt. Interessant ist, dass viele Länder Sektorpläne ‚Bildung‘ über alle Subsektoren erstellen, z.B. um im Rahmen der EFA-Fast Track Initiative Mittel zu erhalten. Diese Sektorpläne umfassen vielfach zumindest die berufsbildende Sekundarschule, so dass sich hier ggf. Anknüpfungspunkte für die EZ ergeben können.³⁵

³⁵ Gleichwohl gelten auch hier die in den vorherigen Abschnitten dargelegten Vorbehalte ggü. schulischer Berufsbildung.

Im Rahmen des Sektordialogs ist allerdings darauf zu achten, dass die dem Partnerland bereitgestellten Mittel nicht ausschließlich zur Finanzierung staatlicher Leistungen verwendet werden. Insbesondere in der Berufsbildung gilt als erwiesen, dass vor allem nicht-staatliche Institutionen in der Lage sind, auf den Bedarf der Wirtschaft flexibel zu reagieren. Es ist darum sicherzustellen, dass ein entsprechender Anteil der Budgetmittel für die Förderung nicht-staatlicher Berufsbildungsangebote genutzt wird. Lässt sich dies im Rahmen der Budgethilfe nicht garantieren, sollte an konventioneller EZ festgehalten werden.

4.5 Ausblick

Es ist zu erwarten, dass Formen der Programmorientierten Gemeinschaftsfinanzierung in Zukunft sektorübergreifend weiter an Bedeutung gewinnen, insbesondere vor dem Hintergrund der zu erwartenden Effizienzvorteile und entsprechender politischer Vorgaben. Entsprechend wird es – bei erfüllten Voraussetzungen – mittelfristig zu einer weiteren Verlagerung der Zusagen von der klassischen, rein bilateralen Projekt- und Programmfinanzierung über die Korbfinanzierung hin zur sektoralen und allgemeinen Budgethilfe kommen.

Die damit zu erzielende (grundsätzlich erwünschte) höhere Eigenverantwortlichkeit der Partnerländer bei der Planung und Durchführung von Entwicklungsmaßnahmen wird sich auch in einem veränderten Rollenverständnis der Geber auswirken: Ihr Gestaltungsraum verlagert sich damit tendenziell von der Projekt-/Programm- auf die Politikebene.

Rolle der Geber im Vergleich

PGF-Form	Bestimmung der Konditionalitäten	Finanzierung	Politikberatung	Programm-Definition	Beratung in der Umsetzung	Monitoring der Umsetzung	Monitoring der Mitteleverwendung
Programmfinanzierung	hoch	hoch	hoch	hoch	hoch	hoch	hoch
Korbfinanzierung	hoch	hoch	hoch	hoch	gering	gering	hoch
Sektorale Budgethilfe	hoch ¹	hoch	gering ²	entfällt	entfällt	entfällt	hoch

¹ Bedeutung der Konditionalität besonders hoch.

² Bei erfüllten Voraussetzungen für sektorale Budgethilfe nimmt die Bedeutung von Politikberatung ggü. Programm- oder Korbfinanzierung ab

Die im Zuge wirtschaftlicher Entwicklung steigende Komplexität des makro-ökonomischen Systems sowie die hohe Interdependenz an einander grenzender EZ-Schwerpunkte machen Projektbegrenzungen zunehmend schwierig und werden den Trend hin zur Budgethilfe eher begünstigen. Daher gilt: Wenn der Rahmen für sektorale Budgethilfe gesteckt ist und bestimmte Voraussetzungen erfüllt sind, existieren in der sektoralen Budgethilfe für die Berufsbildung nennenswerte Optionen.

5 Bewertung der Ansätze im Vergleich: Kernaussagen und Empfehlungen

Die in diesem Papier getroffenen Kernaussagen und Empfehlungen sollen in diesem Abschnitt zusammengefasst und die beschriebenen Ansätze im Vergleich bewertet werden.



Kernaussagen

Folgende Kernaussagen seien noch einmal vorangeschickt:

1. Systemreformen der Beruflichen Bildung erreichen keine Breitenwirkung, wenn nicht parallel
 - a) massiv in die Kapazitätserweiterung von Berufsbildungsinstitutionen investiert und
 - b) effiziente Mechanismen zur Finanzierung Beruflicher Bildung entwickelt werden.
2. Anzustreben sind daher gemeinsame EZ-Programme, die dem Prinzip des systemischen Mehrebenenansatzes folgen. Auf einander abgestimmte FZ- und TZ-Module (im engeren und weiteren Sinne) gewährleisten die vom BMZ geforderte „EZ aus einem Guss“.
3. Da die TZ nicht über entsprechende Mittelausstattung verfügt, kommt der FZ eine wichtige Rolle zu, um
 - a) die Bereitstellung beschäftigungsrelevanter Berufsbildungsangebote für breite Bevölkerungsschichten zu ermöglichen und
 - b) durch Erprobung und Einführung geeigneter Ansätze zur nachhaltigen Finanzierung Beruflicher Bildung und damit zur Überwindung der chronischen Unterfinanzierung des Sektors beizutragen.
4. Jedoch: Umfassende FZ-Investitionen im Bereich der Beruflichen Bildung sind nur dann sinnvoll, wenn auf Systemebene die entscheidenden Reformschritte eingeleitet werden oder bereits erfolgreich umgesetzt wurden (siehe Abschnitt 2.3).
5. Besonders positive Effekte können erzielt werden, wenn FZ-Vorhaben der Beruflichen Bildung so gestaltet werden, dass sie als Katalysator für eine eigenständige weitere Entwicklung des Sektors dienen. Eine solche Katalysatorfunktion kann erreicht werden, wenn Vorhaben
 - a) eine Ausrichtung der Berufsbildung am Bedarf der Wirtschaft fordern,
 - b) die Einbindung des Privatsektors in der Berufsbildung verstärken,
 - c) betriebliche Ausbildung fördern und
 - d) die Marktentwicklung für Aus- und Weiterbildung anregen.
6. Die Wahl des geeigneten FZ-Instrumentariums zur Förderung Beruflicher Bildung (einschließlich PGF) hängt wesentlich vom Stand der Berufsbildungsreform und der Effizienz der öffentlichen Verwaltung sowie der Projektträger ab. Regionale Präferenzen für einzelne Instrumente bestehen nicht. Alle beschriebenen Ansätze haben sich bereits in verschiedenen Länderkontexten (in allen Kontinenten) bewährt.

Wirkungsorientierung

Es bleibt zu klären, welchen Beitrag EZ-Projekte in der Beruflichen Bildung zu mehr Beschäftigung leisten oder leisten können. Beschäftigungseffekte bewegen sich aus den genannten Gründen fast immer jenseits der Zuordnungslücke, der Beitrag der EZ ist daher generell schwer messbar. Voraussetzung für die Messung von Beschäftigungswirkungen ist in jedem Fall die Existenz verlässlicher Arbeitsmarktdaten sowie entsprechender Analysekapazitäten. Der Aufbau von Arbeitsmarktinformationssystemen ist in jedem Fall notwendig, um ein effizientes Beschäftigungsmonitoring zu gewährleisten – dies ist jedoch bisher nur in wenigen Partnerländern gegeben.³⁶ Ohne derartige Voraussetzungen bleibt die Beurteilung möglicher Beschäftigungswirkungen von EZ-Vorhaben auf der Ebene von Vermutungen und Plausibilitätsüberlegungen.

„Innovative“ Ansätze

Was ist vor diesem Hintergrund an den dargestellten Ansätzen „innovativ“? In gewisser Hinsicht neuartig ist zunächst der formulierte Anspruch der FZ, zukünftig auch im Sektor Berufsbildung und Arbeitsmarkt mit geeigneten Instrumenten zu umfassenden Systemreformen beizutragen. Einen solchen Anspruch erhebt die FZ in anderen Sektoren seit langem; im Bereich der Beruflichen Bildung wurde dieser Anspruch jedoch in der Vergangenheit weniger explizit artikuliert.

Unter dieser Prämisse beschränkt sich die FZ zukünftig nicht mehr auf die Finanzierung von Sachinvestitionen nach externen Vorgaben. Vielmehr eignen sich die hier dargestellten Ansätze, der FZ eine aktive Rolle im Sektordialog zuzuweisen. Unabdingbar ist hierbei ein enges Zusammenwirken mit den Durchführungsorganisationen der TZ im Sinne der angestrebten „EZ aus einem Guss“. Das eigentlich innovative Element der vorgestellten Ansätze besteht daher hinsichtlich der effektiven Verzahnung und Koordination von FZ- und TZ-Beiträgen unter der gemeinsamen Zielsetzung beschäftigungsorientierter Berufsbildungsreformen. Die BMZ-Handreichungen zur Planung gemeinsamer EZ-Programme tragen dem bereits entsprechend Rechnung.

³⁶ In El Salvador wird von deutscher Seite die Einführung eines Arbeitsmarktinformationssystems mittels TZ unterstützt.

Die Ansätze im Vergleich

Beschäftigungswirkungen sind bekanntlich nicht allein von der Gestaltung von EZ-Vorhaben abhängig, sondern werden wesentlich durch die jeweiligen Rahmenbedingungen beeinflusst. Trotzdem kann – auf abstrakter Ebene – eine Bewertung der in diesem Papier beschriebenen FZ-Ansätze im Hinblick auf ihre potenziell erzielbaren Wirkungen vorgenommen werden. Die nachfolgende Tabelle soll hierüber einen Überblick verschaffen. Es ist allerdings darauf hinzuweisen, dass die dort vorgenommenen Bewertungen nur Tendenzaussagen sind, die a) hoch von der Reichweite bzw. Begrenzung des jeweiligen Instruments abhängen und damit b) je nach Design des jeweiligen Instruments ggf. auch besser oder schlechter ausfallen können.

Es werden hier zwei Gruppen von Bewertungskriterien unterschieden: erstens Kriterien, die sich auf die fachliche Beurteilung und potenzielle Wirkungen der Ansätze konzentrieren; zweitens Kriterien, die sich auf Potenzial und Umsetzungsbedingungen im Rahmen der deutschen FZ beziehen.

Die Bewertung lässt sich wie folgt zusammenfassen: Die Breitenwirkung und potenzielle Beschäftigungseffekte sind bei Fonds-basierten Ansätzen größer als bei Institutionen-bezogener FZ-Förderung. Einschränkungen ergeben sich im Fall begrenzter Reichweite der jeweiligen Vorhaben. Jedoch: Berufsbildungsfonds, Voucherprogramme und auch Ausbildungskredite sind in ihrer Gestaltung deutlich komplexer und erfordern bei nationaler Ausbreitung umfangreiche TZ. Die Weltbank sieht insbesondere in Berufsbildungsfonds ein zukunftsweisendes Instrument, weil es – in Verbindung mit der Einführung einer Ausbildungsabgabe – geeignet ist, mittelfristig die Unterfinanzierung des Berufsbildungssektors zu überwinden. Berufsbildungsfonds haben ferner den Vorteil, dass sich alle anderen Finanzierungsinstrumente Beruflicher Bildung in Form von Teilprogrammen („Funding Windows“) des Fonds hiermit kombinieren lassen.

Im Vergleich zu den anderen Ansätzen zeigt die von den Partnerländern oft gewünschte Förderung ausgewählter Institutionen mit Sonderfunktion (auf hohem Technologieniveau) die geringste Breitenwirkung bei überdurchschnittlich hohem Risiko für die finanzielle Nachhaltigkeit und vergleichsweise hoher Abhängigkeit von der Systemreform. Demgegenüber hat die Förderung von Berufsbildungsanbietern nach Kriterien die Vorteile, dass sie von Fortschritt bzw. Verzögerungen übergeordneter Reformen relativ unabhängig ist, sich der Ansatz mit begrenztem Vorbereitungs- und Aufwand umsetzen lässt und in nennenswertem Umfang zusätzliche Berufsbildungskapazitäten geschaffen werden. Es gilt jedoch grundsätzlich die 3. Kernaussage weiter oben in diesem Abschnitt.

Sektor-bezogene Sicht

	Ansatzpunkt der Finanzierung	Bedarfsbezug des Instruments	Abhängigkeit von Systemreformen	Hebel zur Förderung der Privatwirtschaft	Hebel für betriebliche Ausbildung	Technologietransfer bzw. Systemfunktionen	potenzieller Beschäftigungseffekt	Hebel für Marktentwicklung	Beitrag zur Kapazitätsentwicklung Breitenwirkung	Armutsorientierung /	Risiko der Fehlallokation	Risiko unzureichender finanzieller Nachhaltigkeit	Revolvierendes Finanzinstrument
Förderung von Berufsbildungsinstitutionen nach Kriterien	angebotsorientiert	hoch (mittelbar)	gering	hoch	mittel	gering	mittel bis hoch	mittel	mittel	mittel bis hoch	gering	mittel bis gering	nein
Förderung von Berufsbildungsinstitutionen mit bes. Funktionen	angebotsorientiert	Designabhängig	mittel bis hoch	gering	gering ¹	hoch	gering ¹	---	gering ¹	gering	gering	hoch	nein
Berufsbildungsfonds	angebotsorientiert	hoch (mittelbar)	hoch	hoch	hoch	---	hoch	hoch	potenziell hoch ²	potenziell hoch	gering	gering	ja
Voucherprogramme	nachfrageorientiert	unmittelbar	gering	mittel bis hoch	---	---	hoch	hoch	potenziell hoch ²	hoch	hoch	i.d.R. nicht beabsichtigt	i.d.R. nicht beabsichtigt
Ausbildungs- / Studienkredite	nachfrageorientiert	unmittelbar	gering	mittel bis hoch	---	---	hoch	mittel bis hoch	potenziell hoch ²	hoch	gering	mittel	ja (Idealfall)

1 bedingt durch begrenzte Reichweite
 2 abhängig von der Reichweite

Quelle: Eigene Darstellung

FZ-bezogene Sicht

	bisherige Erfahrungen in der FZ	Empfehlung für zukünftige FZ	Komplexitätsgrad / Aufwand der Vorbereitung	Möglichkeit der Durchführung nur mit FZ-Begleitmaßnahme	Innovationspotenzial für FZ	Sichtbarkeit deutscher EZ	Potenzial zur Bündelung mit anderen Gebern	Eignung für sektorale Budgethilfe
Förderung von Berufsbildungsinstitutionen nach Kriterien	Afrika, Asien	sehr zu empfehlen	gering	möglich	mittel	hoch	mittel	eingeschränkt
Förderung von Berufsbildungsinstitutionen mit bes. Funktionen	alle Länderbereiche	vom Einzelfall abhängig	mittel	nicht zu empfehlen	gering	mittel	gering	nur Systemfunktionen
Berufsbildungsfonds	---	sehr zu empfehlen	hoch ²	nicht zu empfehlen	hoch	potenziell hoch ²	hoch	grundsätzlich gegeben
Voucherprogramme	---	eingeschränkt	mittel bis hoch ²	möglich in kleinem Maßstab	mittel	potenziell hoch ²	mittel	grundsätzlich gegeben
Ausbildungs- / Studienkredite	Afrika, Lat.amerika	eingeschränkt	mittel bis hoch ²	möglich in kleinem Maßstab	mittel	potenziell hoch ²	mittel	grundsätzlich gegeben

² abhängig von der Reichweite

Quelle: Eigene Darstellung

Empfehlungen

Hieraus ergeben sich folgende generelle Empfehlungen:

- Die FZ sollte sich prioritär der Förderung von Berufsbildungsfonds zuwenden. Im kleinen Maßstab kann dies ggf. allein, bei nationaler Reichweite im Verbund mit anderen Gebern erfolgen. Unter bestimmten Voraussetzungen kann eine Anschubfinanzierung von Berufsbildungsfonds auch über sektorale Budgethilfe erfolgen.
- Parallel dazu ist eine Förderung von Berufsbildungsinstitutionen nach Bedarfs- und Effizienzkriterien grundsätzlich sehr zu empfehlen. Allerdings sollten der in diesem Papier dargestellte Kriterienansatz, der damit verbundene Wettbewerb und eine prioritäre Förderung nicht-staatlicher Ausbildungsanbieter zu generellen Prinzipien der FZ erklärt werden. Eine Auswahl der zu fördernden Institutionen durch die Partnerregierung nach politischen Kriterien untergräbt diese Prinzipien und ist daher aus fachlicher Sicht abzulehnen.
- Die Förderung ausgewählter Institutionen mit Sonderfunktion ist nur dann zu empfehlen, wenn nach Marktanalyse und Feasibility-Studie die Nachfrage für die angebotenen Dienstleistungen und damit die mittelfristige Eigenfinanzierung der Institution gesichert erscheint. Darüber hinaus sind Implikationen der Systemreform gründlich zu prüfen.
- Die Förderung von Voucherprogrammen und/oder Ausbildungskrediten als Instrumente der nachfrageorientierten Finanzierung haben beide den Vorteil, dass sie die Eigenverantwortung der Zielgruppe stärken und auf diesem Weg die Entwicklung entsprechender Qualifizierungsmärkte anregen können. Beide Instrumente lassen sich sowohl mit regionalem/sektoalem Fokus oder mit nationaler Reichweite auflegen. Je breiter die Programme angelegt sind, umso höher sind die Risiken und umso aufwendiger gestaltet sich die Administration.

Grundsätzlich gilt nach wie vor, dass die erwünschten Beschäftigungswirkungen nur dann erzielt werden können, wenn sich zusätzlich (komplementär) zu verbesserten Berufsbildungsangeboten durch entsprechende wirtschaftliche Entwicklung auch die Nachfrage nach Arbeitskräften in nennenswertem Umfang steigt. Die dafür notwendigen Voraussetzungen im Sinne eines ‚Enabling Environment‘ sind (unter anderem): politische und makroökonomische Stabilität, Eigentums- und Rechtssicherheit, eine wettbewerbsorientierte Wirtschaftsordnung, niedrige Korruption, Zugang zu Kapital und vorhandene Investitionsanreize. Auf die hohe Bedeutung wirtschaftspolitischer Beratung sowie der Finanzsystementwicklung und Privatsektorförderung als komplementäre Schwerpunkte zur Nachhaltigen Wirtschaftsentwicklung (NaWi) sei darum abschließend noch einmal hingewiesen.

Literatur

- Adams, A. van (2006): The 1991 World Bank Policy Paper on Technical and Vocational Education and Training (TVET): Some Reflections and Prospects for the Future of TVET. Presentation at GTZ-Thementag Berufsbildung. 20.12.2006. GTZ Eschborn
- Adams, A. van (2007): The Role of Skills Development in the Transition to Work: A Global Review.
- Adams, A. van (undated): Assessment of the Jua Kali Pilot Voucher Program. World Bank, Washington D.C.
- Albrecht, D. / Ziderman, A. (1995): Financing Universities in Developing Countries, Stanford Series on Education and Public Policy. London.
- Becker, G. (1964): Human Capital: A Theoretical Analysis, with Special Reference to Education. National Bureau of Economic Research
- Betcherman, G. / Olivas, K. / Dar, A. (2004): Impacts of Active Labor Market Programs: New Evidence from Evaluations with Particular Attention to Developing and Transition Countries. The World Bank, Human Development Network, Social Protection Unit. Social Protection Discussion Paper Series, No. 0402
- BIBB / GTZ / InWEnt (2006): „G.VET - eine erfolgreiche Partnerschaft“ – II. Expertenforum zur internationalen Positionierung der deutschen BBZ; veranstaltet von BIBB, GTZ, InWEnt; im Auftrag von BMBF u. BMZ; 16 Oktober 2006 in Bonn.
- BMWT (2006): Mittelstandspolitik, Existenzgründungen, Dienstleistungen. Wirtschaftliche Förderung. Hilfen für Investitionen und Innovationen. Berlin
- BMZ (1991): Sektorkonzept Berufliche Bildung. Bonn
- BMZ (1999): Entwicklungszusammenarbeit im Bereich der Beruflichen Bildung, herausgegeben anlässlich des Zweiten Internationalen UNESCO-Kongresses zu Fragen Beruflicher Bildung in Seoul. Bonn
- BMZ (2003): Aktionsprogramm 2015. Armut bekämpfen. Gemeinsam handeln. Der Beitrag der Bundesregierung zur weltweiten Halbierung der extremen Armut, Bonn, 2. Aufl.
- BMZ (2004a): Berufsbildung in der Entwicklungszusammenarbeit. Positionspapier des BMZ (Entwurf). Bonn
- BMZ (2004b): Sektorkonzept Finanzsystementwicklung. Bonn
- BMZ (2005): Berufliche Bildung und Arbeitsmarkt in der Entwicklungszusammenarbeit. Bonn
- BMZ (2006): Leitfaden zur Kennzeichnung von Vorhaben der Programmorientierten Gemeinschaftsfinanzierung (PGF). Bonn.
- BMZ (2007): Bilaterale ODA nach Instrumenten und Ländern 2006 im Detail. Referat 304.
http://www.bmz.de/de/zahlen/imDetail/Bilaterale_ODA_nach_Instrumenten_und_Laendern_2006_im_Detail.pdf
- BMZ (2007a): Profilbildung im BMZ Schwerpunkt „Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung“, Vermerk. Bonn
- BMZ (2007b): Millenniums-Entwicklungsziele. Ziel 8: Aufbau einer weltweiten Entwicklungspartnerschaft, www.bmz.de (Version 24.1.2007)
- BMZ (2007c): Strategies for Employment Promotion in Development Cooperation. Discourse 009. Bonn. Editors: Kempmann, L. / Tibitanzl, F. / Mummert, A.
- BMZ (2007d): Handreichung für die Erstellung von Programmorschlägen für gemeinsame EZ-Programme. Version 1.1. Stand 7. August 2007. Bonn
- BMZ (2007e): Handreichung für die Berichterstattung zu gemeinsamen EZ-Programmen. Version 1.0. Stand 7. August 2007. Bonn
- Boehm, U. (Hrsg.) (1997): Kompetenz und berufliche Bildung im informellen Sektor. Studien zur vergleichenden Berufspädagogik Band 11. Herausgegeben von der GTZ. Baden-Baden.
- Boschmann, N. (2001): Sozialfonds, AGETIP und kommunale Beschäftigungsförderung auf dem Balkan. Gutachten. Berlin
- Böttcher, W. / Weißhaupt, M. (Hrsg.) (1997): Wege zu einer neuen Bildungsökonomie. Pädagogik und Ökonomie auf der Suche nach Ressourcen und Finanzierungskonzepten. Weinheim/München
- Bünning, F. / Frommberger, D. (2006): Konventionelle und innovative Modelle der akademischen Berufsschullehrerbildung sowie der Professionalisierung des betrieblichen Ausbildungspersonals. Magdeburg.
- Business Partners International (Pty) Ltd. (2004): Business Partners Madagascar SME Fund / Business Partners Kenya SME Fund / Business Partners Ghana SME Fund. Information Memorandum
- Committee of Donor Agencies for Small Enterprise Development (2001): Business Development Services for Small Enterprise: Guiding Principles for Donor Intervention, 2001 Edition. Washington, D.C.
- Committee of Donor Agencies for Small Enterprise Development / Donors' Working Group on Financial Sector Development (1995): Micro and Small Enterprise Finance: Guiding Principles for Selecting and Supporting Intermediaries. World Bank. Washington D.C.
- Commonwealth of Australia (2007): Skills for the Future. Australian Skills Vouchers Programme. Work Skills Vouchers and Business Skills Vouchers for Apprentices. Programme Guidelines. Version II
- Dar, A. / Canagarajah, S. / Murphy, P. (2003): Training Levies: Rationale and Evidence from Evaluations. HDNSP/AFTH1. World Bank

- Dar, A. / Fluitman, F. / Gill, I. (eds.) (2000): Vocational Education and Training Reform: Matching Skills to Markets and Budgets. World Bank, Washington D.C.
- DED (2005): Bildung und Ausbildung. DED-Brief. Zeitschrift des Deutschen Entwicklungsdienstes, 42. Jahrgang, Heft 1, März 2005. Bonn
- DED (2005): Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung. DED-Forum. Bonn
- DEG (2004): Berufsbildung: Finanzierungsformen. Praxisbeispiele.
- Development Alternatives Inc. (2001): Analytical Summary of nine Voucher Programmes. Authors: Goldmark, L., et. al.
- Dohmen, D. (2003): Alternative Formen der Finanzierung beruflicher Weiterbildung. FiBS-Forum Nr. 15. Köln
- ECBP (2006): Implementation Issues of Diversified Financing Strategies for TVET. Addis Abeba.
- Ethio-German TVET Programme (2001): Financing TVET in Ethiopia. Proposal for a Reform of the TVET Financing System in Ethiopia. Addis Ababa
- Feess, E. / Horbach, J. (2004): Messung von Beschäftigungswirkungen in EZ-Vorhaben und -strategien. Sektorvorhaben „Beschäftigungsorientierte Entwicklungsstrategien und -vorhaben“. Erster Zwischenbericht. Aachen/Bernburg
- Fitzgerald, L. / Goldmark, L. (2001): Step By Step: How to set-up, run, and evaluate a Voucher Program. Microenterprise Best Practices. DAI Brasil. Bethesda/USA
- Franz, J. (2005): Financing Technical and Vocational Education and Training. InWEnt. Beiträge aus der Praxis der beruflichen Bildung Nr. 16. Bonn
- Gasskov, V. (1994): Alternative Schemes of Financing Training. ILO. Geneva
- Gasskov, V. (1999): Managing Vocational Training Systems: A Handbook for Senior Administrators. ILO. Geneva
- Georg, W. (undatiert): Berufsbildung als Wettbewerbsfaktor. Herausstellungsmerkmale beruflicher Bildung in Deutschland. Internes Hintergrundpapier. BMZ, BIBB, InWEnt, GTZ, Fernuniversität Hagen
- Goldmark, L./ Botelho, C. A. / de Andrade Orozco, P. (2001): Key Issues in the Design, Implementation and Monitoring of Voucher Training Programs, SED Working Paper 2. Swiss Agency for Development and Cooperation/SDC
- Goldmark, L./ Fitzgerald, L (2001): Vouchers: From practice to principles, Microenterprise Best Practices/ DAI Brasil
- Greinert, W.-D. / Heitmann, W. / Stockmann, R. / Vest, B., Hrsg. (1997): Vierzig Jahre Berufsbildungszusammenarbeit mit Ländern der Dritten Welt. Nomos. Baden-Baden
- GTZ (1991): Blickpunkt: Wege zur Bildung, Schule und Beruf, GTZ-Info 4/91, Eschborn
- GTZ (2003a): Towards Skills Development for Pro-Poor Growth: Enhancing the chances for gainful (self-)employment and improved quality of life. Eschborn
- GTZ (2003b): Finanzsystementwicklung im Rahmen von WIRAM. Eschborn
- GTZ (2004): Die Berufsbildungszusammenarbeit der GTZ. Eschborn
- GTZ (2005): Cornerstones of Youth Employment Promotion (YEP Concept Note). Work in progress of German Development Cooperation. GTZ Sector Project “Employment oriented development strategies and projects”
- GTZ (2006a): Concept Note – Cornerstones of Youth Employment Promotion in Development Cooperation – Draft. Eschborn.
- GTZ (2006b): Employment Expert Net. <http://www.gtz.de/de/themen/wirtschaft-beschaefigung /7966.htm>
- GTZ (2006c): Stellungnahme zum PGF Papier des BMZ. Autor: Andreas Proksch. Eschborn
- GTZ (2007a): Implementation issues of diversified financing strategies for TVET. Proceedings of an international symposium. 20.-21.11.2006 in Addis Ababa, Ethiopia. Eschborn
- GTZ (2007b): Arbeitshilfe zu Programmorientierung und Gemeinschaftsfinanzierung. Entwurf. Eschborn
- GTZ (undatiert): Strategien, funktionale Strukturen und kompetente Institutionen für arbeitsmarktorientierte Systeme beruflicher Aus- und Weiterbildung. Eschborn
- GTZ / KfW (2004): Who pays and does it pay off? Finanzierungsformen in der beruflichen Bildung. Workshop in der KfW-Entwicklungsbank, Frankfurt, 30.08.2004 (verschiedene, unveröffentlichte Präsentationen/Beiträge)
- Hallberg, K. (2006): A retrospective assessment of the Kenya voucher training programme, in: Small Enterprise Development, Volume 7
- Heintze, G. / Rychetsky, H. (1991): Duale Ausbildung – Option für die Dritte Welt? Chancen und Grenzen der Übertragbarkeit. In: GTZ-Info 4/91, Eschborn
- Hesselbarth, S. (2001): Die Bedeutung von Beschäftigungsförderung im Rahmen der Armutsbekämpfung: Konzeptionelle Grundlagen, Ansatzpunkte und Komplementaritäten. Konzeptpapier. Kassel
- Hong Tan (undated): Malaysia’s Human Resource Development Fund: An Evaluation of Its Effects on Training and Productivity. World Bank Institute, Washington D.C.
- Idler, H. (2001): Financing of Vocational Education. Development of a Guide for Advisors and Program Managers. Interim Report. GTZ Sector Project “New integrated and appropriate approaches in VET cooperation projects”. GTZ Hanoi/Vietnam
- ILO (1999a): Report of the Director General: Decent Work. Geneva
- ILO (1999b): Employing Youth: Promoting Employment-Intensive Growth. Geneva. www.ilo.org

- ILO (2001): KILM – Key Labour Market Indicators. www.ilo.org/public/english/employment/strat/kilm
- ILO (2007b): Decent work - the heart of social progress. <http://www.ilo.org/public/english/decent.htm>
- ILO / Government of Singapore (2007a): Skills Development Fund – Singapore. http://www.ilo.org/public/english/employment/skills/hrdr/init/sin_2.htm#Eligibility%20Criteria
- Jäger, M. / Bühner, T. (2000): Financing TVET. Information Package No. 2. KODIS Consult on behalf of Swiss Agency for Development and Cooperation (SDC). Zürich
- Jörk, A. (2006): Handout – Principles of Establishing and Introducing a Cost Accounting System for Technical And Vocational Education And Training Institutions. Eschborn
- Jörk, A. (2006): Handreichung – Aufbau und Einführung eines Kostenrechnungssystems an Berufsbildungseinrichtungen. Eschborn
- Karcher, W. / Overwien, B. / Krause, J. / Singh, M. (1993): Zwischen Ökonomie und sozialer Arbeit. Lernen im informellen Sektor in der „Dritten Welt“. Frankfurt
- Kausch, I. / Mummert, A. (2006): Privatwirtschaftsentwicklung und Beschäftigung. GTZ. Eschborn.
- Kausch, I. / Trommershäuser, S. (2002): Strategien für Beschäftigung. Eine Best Practice Studie zur Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik in Entwicklungs- und Transformationsländern. GTZ. Eschborn
- KfW (1995): Thai-German Institute (TGI). Projektkurzdarstellung. Frankfurt
- KfW (1998a): Programm zur Förderung privater Berufsbildungszentren Uganda. Projektprüfungsbericht. Frankfurt
- KfW (1998b): Prüfungsleitfaden für Vorhaben der Finanziellen Zusammenarbeit. Berufliche Bildung (Entwurf). Verfasser: Specht, G.; Frankfurt/Main
- KfW (2000a): Arbeitsmaterialien zum Themenkreis Finanzielle Zusammenarbeit im Bereich Beschäftigungsmaßnahmen. Frankfurt
- KfW (2000b): Technische Fachhochschule Nablus, palästinensische Gebiete. Projektprüfungsbericht. Frankfurt
- KfW (2001a): Indonesian-German Institute. Projektprüfungsbericht. Frankfurt
- KfW (2001b): Seefahrerausbildung Indonesien. Projektkurzdarstellung. Frankfurt
- KfW (2002a): BB Philippinen. Projektkurzdarstellung. Frankfurt
- KfW (2002b): IKT Usbekistan. Projektkurzdarstellung. Frankfurt
- KfW (2002c): Indonesian-German Institute. Projektkurzdarstellung. Frankfurt
- KfW (2002d): Philippine Merchant Marine Academy. Projektkurzdarstellung. Frankfurt
- KfW (2002e): Philippinische Handelsmarineakademie. Projektkurzdarstellung. Frankfurt
- KfW (2002f): Förderung der Berufsbildung Äthiopien. Projektprüfungsbericht. Frankfurt
- KfW (2003a): El Salvador. Berufliche Bildung. Kurzstellungnahme. Frankfurt
- KfW (2003b): KfW-Studienkredit. Vorstandsvermerk. Frankfurt
- KfW (2003c): Seeschiffahrtszeichen Philippinen. Projektkurzdarstellung. Frankfurt
- KfW (2004a): Berufsbildungsprogramm Vietnam. Projektkurzdarstellung. Frankfurt
- KfW (2004b): Indonesian-German Institute, Phase II. Projektkurzdarstellung. Frankfurt
- KfW (2004c): Zur Berücksichtigung der Nachhaltigkeit durch die KfW in Abschlussprüfungen von Finanzsektorvorhaben. Diskussionspapiere. KfW-Entwicklungsbank. Frankfurt/Main
- KfW (2005a): Nachhaltigkeit im Kontext der Abschlussprüfungen von FZ-Vorhaben im Bildungssektor. Diskussionspapiere Nr. 37. KfW-Entwicklungsbank. Frankfurt/Main
- KfW (2005b): Neuvorhaben Berufsbildungsprogramm El Salvador. Kurzstellungnahme. Frankfurt.
- KfW (2006a): Zusammenarbeit von Gebern im Grundbildungssektor bei Programmorientierten Gemeinschaftsfinanzierungen. Gutachten von Dr. Ute Eckardt. Diskussionspapiere Nr. 46. KfW-Entwicklungsbank. Frankfurt/Main
- KfW (2006b): Arbeitshilfe „Analyse des Öffentlichen Finanzwesens der Partnerländer und der treuhänderischen Risiken für die KfW im Rahmen von PGF-Prüfungen und -Fortschrittskontrollen“ (PFM-Arbeitshilfe). KC Entwicklungsländerökonomie. Internes KfW-Dokument. Frankfurt/Main
- KfW (2007a): Programmorientierte Gemeinschaftsfinanzierung. Fokus Entwicklungspolitik. Positionspapiere der KfW Entwicklungsbank. Autoren: Djafari, N. / Adler, M. / Fleischhacker, K.-H. / Orlik, R.; Frankfurt/Main
- KfW (2007b): Fachthemen: Berufliche Bildung. <http://www.kfw-entwicklungsbank.de/DE/Home/Fachthemen/Bildung69/Berufliche.jsp>
- Klein, H. G. (2005): Betreibermodelle, „Public Private Partnership“, „(New) Public Management“ und Berufsbildung. Skizzierung essentieller Parameter und relevanter Anwendungsfälle im Bereich der Berufsbildung unter besonderer Berücksichtigung von Vorhaben der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit. Köln. Im Auftrag der GTZ
- Klingebiel, S. / Leiderer, S. / Schmidt, P. ((2007): Wie wirksam sind neue Modalitäten der Entwicklungszusammenarbeit? Erste Erfahrungen mit Programme-Based Approaches (PBAs). DIE Discussion Paper 7/2007. Bonn
- Klump, R. / Miralles Cabrera, C. A. (2006): How can education contribute to pro-poor growth? Policy implications for financial cooperation. On behalf of KfW. Frankfurt/Main

- Lepenies, P. (2004a): Exit, Voice, and Vouchers: Using Vouchers to Train Microentrepreneurs – Observations from the Paraguayan Voucher Scheme. In: World Development Vol. 32, No. 4
- Lepenies, P. (2004b): "Voucher" – Ein Beispiel für die Finanzierung von Bildung. Präsentation auf dem GTZ/KfW Workshop „Finanzierungsformen in der beruflichen Bildung“. KfW-Entwicklungsbank, Frankfurt, 30.08.2004
- Levy, J. S. (2004): Student finance schemes in Norway. A case study. UNESCO-IIEP. Paris
- Lohmar-Kuhnle, C. (1993): Konzepte zur beschäftigungsorientierten Aus- und Fortbildung von Zielgruppen aus dem informellen Sektor. Forschungsberichte des BMZ. Band 100. Weltforum Verlag, München
- Malaysia Human Resource Development Fund (2007): General Guidelines on the HRDF, www.hrdnet.com.my/engl.html
- Meyer-Stamer, J. (2001): Was ist Meso? Systemische Wettbewerbsfähigkeit. Analyseraster, Benchmarking-Tool und Handlungsrahmen. INEF Report 55, Universität Duisburg
- Moll, D. (1997): Tendenzen und Voraussetzungen der Technischen und Finanziellen Zusammenarbeit im Bereich der beruflichen Bildung in Ländern der Dritten Welt. Konzeptpapier im Auftrag der KfW (unveröffentlicht). Thoiry
- Moll, D. (1999): Ansätze zur Neuorientierung der Entwicklungszusammenarbeit in der Beruflichen Bildung. In: Overwien, B.; Lohrenscheit, C.; Specht, G., Hrsg.: Arbeiten und Lernen in der Marginalität. Pädagogische Ansätze im Spannungsfeld zwischen Kompetenzerwerb und Überlebenssicherung im informellen Sektor. IKO-Verlag, Frankfurt
- Moll, D. / Bockelmann, D. (2001): Financial Cooperation with the Republic of Indonesia. Sector and Pre-Feasibility Study regarding the Indonesian-German Institute (IGI). On behalf of KfW. Thoiry
- Moll, D. / Specht, G. (2002): Investitionsprogramm Berufliche Bildung, Äthiopien. Vorstudie für ein geplantes FZ-Vorhaben, im Auftrag der KfW (unveröffentlicht). Thoiry/Hamburg
- Moll, D. / Specht, G. / Lotz, G. (2007): Promotion of Technical and Vocational Education and Training in Vietnam. Potentials and Possibilities for the Conceptual Design of a Competence Centre. Fact Finding Mission. Final Report. On behalf of GTZ (unpublished). Hamburg/Hannover
- NORAD (2006): Donor definitions of and practices in providing budget support with particular reference to sector budget support. NORAD Report 1/2006 Discussion. Oslo
- Overwien, B.; Lohrenscheit, C.; Specht, G., Hrsg.: Arbeiten und Lernen in der Marginalität. Pädagogische Ansätze im Spannungsfeld zwischen Kompetenzerwerb und Überlebenssicherung im informellen Sektor. IKO-Verlag, Frankfurt
- PLANCO Consulting GmbH (2000a): Subjects, Methods, Organisation and Financing of non-formal Vocational Training. Contribution to a Seminar of GTZ on "Concepts and Approaches of non-formal Vocational Training in the Informal Sector". 4-7 September 2000. Haus Sonnenberg, Harz
- PLANCO Consulting GmbH (2000b): The current and future role of private and non-public training providers in Ethiopia. Autors: Moll, D. / Specht, G.; on behalf of GTZ (unpublished). Hamburg
- PLANCO Consulting GmbH (2003): Options for Financial Cooperation in the Field of Skills Development Finance. Fact Finding Mission. Report of the first explorative Mission: 5-15 August 2003. Autors: Specht, G. / Philip, K.; on behalf of KfW (unpublished). Hamburg
- PLANCO Consulting GmbH (2005a): South African-German Cooperation in the Focal Area Skills Development. Options of Financial Cooperation in the Field of Skills Development and Finance. Component 3: Stokvel-linked Education Finance. On behalf of KfW (unpublished). Hamburg
- PLANCO Consulting GmbH (2005b): South African-German Cooperation in the Focal Area Skills Development. Options of Financial Cooperation in the Field of Skills Development and Finance. Component 2: Complementary Micro Credit for Business Development. On behalf of KfW (unpublished). Hamburg
- PLANCO Consulting GmbH (2005c): South African-German Cooperation in the Focal Area Skills Development. Options of Financial Cooperation in the Field of Skills Development and Finance. Component 1: BPO Student Loan. Hamburg
- PLANCO Consulting GmbH (2007): Promotion of Technical and Vocational Education and Training in Vietnam. German Financial Cooperation with Vietnam. Fact Finding Mission for a possible New Programme. Final Report. Autors: Specht, G. / Moll, D.; on behalf of KfW (unpublished). Hamburg
- Reichert, C. (2004): Evaluation Report: Umsobomvu Youth Fund (UYF) Business Development Services Voucher Program (BDSVP), Report to IFC/ WB SME Global Capacity Building Facility
- Riley, T. A. / Steel, W. F. (undated): Kenya Voucher Program for Training and Business Development Services. Africa Region Private Sector Group, World Bank, Washington D.C.
- Rinne, U. / Uhlendorff, A. / Zhong Zhao (2007): A tale of vouchers and caseworkers in public training programs, Free University of Berlin
- Rychetsky, H. / Gold, E. (1991): Tendenzen in der Beruflichen Bildung, Herausforderungen an die Bildungsplanung in Entwicklungsländern, in: GTZ-Info 4/91
- Salmi, J. (undated): Student Loans in an International Perspective: The World Bank Experience. Washington D.C. www1.worldbank.org/education/lifelong_learning/publications/student_loans.pdf
- Schmidt, P. (2006): Budget Support in the EC's Development Cooperation. DIE Studies. Bonn
- Schmidt, A. / Krapp, S. (2005): Nutzung von Arbeitsmarktinformationssystemen für das Wirkungsorientierte Monitoring? Präsentation auf dem GTZ-Thementag Berufliche Bildung. 21.12.2005. Eschborn

- Schneider-Barthold, W. (2001): Das Beschäftigungspotenzial des Kleingewerbes für eine menschenorientierte Entwicklungspolitik. ifo Institut für Wirtschaftsforschung, München, in: E+Z Nr. 11, November 2001
- Sievers, M. / Vandenberg, P. (2004): Synergies through Linkages: Who Benefits from Linking Finance and Business Development Services? SEED Working Paper No. 64. Geneva
- Somavia, J. (2000): Decent work and poverty reduction in the global economy. ILO. Geneva
- Sosale, S. (undated): Trends in Private Sector Development in World Bank Education Projects. World Bank, Washington D.C.
- Specht, G. (2005): Unterstützung von Berufsbildungsinstitutionen als Beitrag zur Jugendförderung. Integrierter TZ/FZ-Ansatz schließt Lücke zwischen Systemreform und Zielgruppenförderung. In: Löwen, Babette / Overwien, Bernd (Hrsg.): Jugendliche stärken – Entwicklungspolitische Ansätze und Perspektiven für Bildung und Beschäftigung. IKO-Verlag, Frankfurt
- Specht, G. / Dörner, C. (2005): Mehrdimensionaler Ansatz zur Förderung von Berufsbildungsinstitutionen. Der Beitrag der Finanziellen Zusammenarbeit zur Reform von Berufsbildungssystemen – Fallbeispiel Äthiopien. In: Bildung und Erziehung. 58. Jg. Heft 4 ‚Berufsbildung in Entwicklungsländern‘. Dezember 2005
- Specht, G. / Reichert, C. (2005): Mögliche zukünftige FZ-Ansätze im Rahmen des Engineering Capacity Building Programme (ECBP), Äthiopien. Gutachterliche Stellungnahme. Hamburg
- Steidl, M. (2002): Design of a training voucher system. Consultancy Report. UNDP Mongolia Poverty Research and Employment Facilitation Project, Ulaanbaatar / Frankenthal,
- Strategic Partnership with Africa (SPA) Working Groups (2005): Sector Budget Support: A Note from the Dublin Workshop of SPA Working Groups. 5-6 October 2005, Dublin
- Supersad, M. (undated): Decent work and vocational training. Paper. Inter-American Centre for Knowledge Development in Vocational Training. www.cinterfor.org.uy
- Suzuki, Akiko (2002): The training market for MSEs in developing countries. In: Small Enterprise Development, Vol. 13, No. 1, March 02
- Swisscontact (2005): The Project „Strengthening of Vocational Training Centres“. Review 1994-2004 and beyond. Hanoi
- Timmermann, D. (1997): Die Krise der beruflichen Bildung und Wege gerechter Finanzierung. In: Böttcher, W. / Weißhaupt, M. (Hrsg.): Wege zu einer neuen Bildungsökonomie. Pädagogik und Ökonomie auf der Suche nach Ressourcen und Finanzierungskonzepten. Weinheim/München
- Timmermann, D. (2004): Alternativen. Modelle zur Finanzierung lebenslangen Lernens. In: DIE Zeitschrift 1/2000. Deutsches Institut für Erwachsenenbildung.
- Umsobomvu Youth Fund (UYF) (2006): Risk Capital Facility. Project Concept (submitted to KfW). Johannesburg
- UN (2007): The Millennium Development Goals Report, New York
- UNESCO (2001): Privatization of Education: An ongoing Debate. In: IIEP Newsletter. Vol. XIX, No. 1. Paris
- UNESCO (2007): The Six EFA Goals and MDGs. http://portal.unesco.org/education/en/ev.php-URL_ID=53844&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html
- UNEVOC (1996): Financing Technical and Vocational Education: Modalities and Experiences. Document Nr. ED/IUG/007. Berlin
- UNEVOC (2004): Agencies for International Cooperation in Technical and Vocational Education and Training: A Guide to Sources of Information. Bonn
- World Bank (1991): Skills for Productivity: Policy Paper, Vocational and Technical Education and Training in Developing Countries, Washington D.C.
- World Bank (2002): Vocational Skills Development in Sub-Saharan Africa. Synthesis of a Regional Review. Washington D.C.
- World Bank (2004): Skills Development in Sub-Saharan Africa. Regional and Sectoral Studies. Washington D.C.
- World Bank (2004): Training Levies. Evidence from Evaluations. Washington D.C.
- Ziderman, A. (2002): Financing Vocational Training to Meet Policy Objectives: Sub-Saharan Africa. Africa Region. World Bank. Washington D.C.
- Ziderman, A. (2007): Cost-sharing with trainees/students: international Experience. In GTZ: Implementation issues of diversified financing strategies for TVET. Proceedings of an international symposium. 20.-21.11.2006 in Addis Ababa, Ethiopia. Eschborn 2007
- Ziderman, A. / Albrecht, D. (1992): Student Loans and their Alternatives: Improving the Performance of Deferred Payment Programs. In: Higher Education Vol. 22 No 3, 07/1992.

Anhang

Kriterien zur Förderung staatlicher und nicht-staatlicher Berufsbildungsinstitutionen

- Konditionale Mindestkriterien sind *kursiv* dargestellt –
- Ggf. abweichende Sub-Kriterien, Indikatoren und Gewichtungen je nach Programmkontext –

Employment-relevance of training concept – 50%	
Sub-criteria	Indicators
<i>Implementation of employment relevant/flexible training programmes</i>	<i>Ongoing contact to entrepreneurs; implementation of training needs assessment and tracing of graduates</i>
<i>Training open for disadvantaged target groups</i>	<i>More than 20% of the trainees have entrance qualifications below secondary school level</i>
<i>Conducting training in cooperation with enterprises</i>	<i>Entrepreneurs are involved in planning, implementation and assessment of training, apprenticeship training and/or industrial attachments are conducted</i>
Training needs assessment and ongoing tracer survey	Needs assessment and tracer mechanisms in place, documentation of surveys available
Integration of technical skills training with business and social skills training in order to gain self-employment relevance	Entrepreneurship training is part of curriculum
Development of practical training projects	Practical training/attachment in enterprises is specified in the curriculum
Appropriate workshop/training organisation	Functional organisation of equipment, storage of materials and tools, cleanness, safety precautions
Provision of start-up assistance for graduates	Guidance, counselling and/or job placement mechanisms in place. Advantageous: sheltered workshops for small business start-ups, provision of credits, tool kits etc.

Institutional setting – (conditional)	
Sub-criteria	Indicators
<i>Ownership of premises /long-term availability of training premises</i>	<i>Legal documents available</i>
<i>Social impact of institution</i>	<i>Non-profit orientation according to audited accounts</i>
<i>Existence of a controlling body (for non-public institutions) or advisory body (for public institutions) with representation of multiple stakeholders incl. employers</i>	<i>Structured meeting schedule, minutes of meetings</i>
Availability of licence	Required document(s) of responsible body
Minimum of 3 years institutional experience	Documents (licence), application forms of trainees etc.

Qualification/potential of personnel – 20%	
Sub-criteria	Indicators
Qualification or potential of management staff	Experience of management regarding appropriate conceptual, financial and personnel planning, or – in case of insufficient qualification – existing upgrading potential
Active and flexible management	Availability of sufficient means (e.g. electricity, water, consumables) for the operation of the TVET institution, availability of training materials, ongoing cooperation with enterprises, follow up on graduates (tracing, technical and financial support etc.), fulfilment of ongoing maintenance
Qualification or potential of training staff	Appropriate training competence (practical experience, didactic methodology, related theory and business knowledge, or – in case of insufficient qualification – existing upgrading potential

Organisational efficiency – 10%	
Sub-criteria	Indicators
Appropriate number of management staff	Approx. 1 administrator/40-60 students
Appropriate number of training staff	At least 1 instructor/25 students for technical and 1 instructor/40 students for non-technical trades. More appropriate instructor/student ratio such as 1/15 for technical and 1/25 for non-technical trades would be advantageous
Appropriate organisational structures incl. job descriptions	Clear division of work (organisational chart), job descriptions available, considering participatory management and team approach
Capacity/motivation to retain qualified personnel	Satisfactory incentives for management and training staff, team work
Relationship to relevant stakeholders and TVET institutions	Ongoing cooperation, existing network
Ongoing availability of material for practical training	Material provision matches the curricula requirements of the institution
Regular maintenance and repair of buildings, equipment, facilities	Availability of maintenance plan, budget and personnel

Financial self-sustainability – 20%	
Sub-criteria	Indicators
<i>Recovery of current costs</i> - <i>O+M cost recovery (at the beginning)</i> - <i>full cost recovery (long-term target)</i>	<i>Budget allocation, revenue generating activities in order to reduce dependency from external financing</i>
Revenue generating activities	Production of goods, provision of training to other target groups, other community services, project work etc.
Cost effective training	Reasonable utilisation of equipment and human resources

Quelle: Moll / Specht (2002)

Wirkungsketten der vorgeschlagenen Ansätze im Vergleich

Angestrebte Wirkungsketten der Projektansätze					
	Förderung von Berufsbildungs- institutionen nach Kriterien	Ausgewählte Institutionen mit bes. Funktion	Berufsbildungsfonds	Voucherprogramme	Ausbildungs-/Studienkredite
Oberziel (Indirekter Nutzen und übergeordnete Wirkungen)	<p>Reduzierung der Armut; Steigerung des Durchschnittseinkommens; soziale Stabilisierung; wirtschaftliches Wachstum</p> <p>durch</p> <p>Ausbildungsbezogene Beschäftigung für Absolventen der Aus- und Fortbildungsprogramme, mit der Folge individueller Einkommenssteigerung; verbesserte Produktivität der Unternehmen</p>	<p>wirtschaftliches Wachstum; technologischer Fortschritt</p> <p>durch</p> <p>Verbesserte Produktivität derjenigen Unternehmen, welche die angebotenen Leistungen nutzen - mit der Folge steigender Unternehmensgewinne und höherer Investitionen; Verbesserung der praktischen Lehrlingsausbildung in den geförderten Technologiebereichen - mit der Folge verbesserter Beschäftigungschancen</p>	<p>Reduzierung der Armut; Steigerung des Durchschnittseinkommens; soziale Stabilisierung; wirtschaftliches Wachstum</p> <p>durch</p> <p>Ausbildungsbezogene Beschäftigung für Absolventen der Aus- und Fortbildungsprogramme, mit der Folge individueller Einkommenssteigerung; verbesserte Produktivität der Unternehmen</p>	<p>Reduzierung der Armut; soziale Stabilisierung; Stärkung von KKMU (wirtschaftliche Entwicklung von unten)</p> <p>durch</p> <p>Ausbildungsbezogene Beschäftigung für Absolventen der Aus- und Fortbildungsprogramme bzw. verbesserte Existenzsicherung von KKMU, jew. mit der Folge individueller Einkommenssteigerung; gesteigerte Effizienz der Dienstleistungsanbieter durch Wettbewerb</p>	<p>Reduzierung der Armut; Steigerung des Durchschnittseinkommens; soziale Stabilisierung</p> <p>durch</p> <p>Ausbildungsbezogene Beschäftigung für Absolventen der Aus- und Fortbildungsprogramme, mit der Folge individueller Einkommenssteigerung; gesteigerte Effizienz der Dienstleistungsanbieter durch Wettbewerb</p>
Programmziel (Nutzung und direkter Nutzen)	<p>Erwerb der vom Arbeitsmarkt nachgefragten Kompetenzen durch Teilnehmer der Aus- und Fortbildungsprogramme (verbesserte Beschäftigungsfähigkeit)</p> <p>durch</p> <p>verbesserten Zugang zu Berufsbildungsangeboten für breite Zielgruppen und Nutzung der verbesserten Aus- und Fortbildungsprogramme</p>	<p>Deckung des Weiterbildungsbedarfs der Wirtschaft in ausgewählten Sektoren gehobener Technologie; Verbesserung der Qualifikation beruflicher Lehrkräfte; ggf. verbesserte Erfüllung von Systemfunktionen</p> <p>durch</p> <p>Nutzung der angebotenen Weiterbildungsprogramme durch Lehrkräfte der Berufsbildung und Teilnehmer aus der Wirtschaft; Zahlung kostendeckender Gebühren für in Anspruch genommene Dienstleistungen durch Unternehmen</p>	<p>Nachhaltige Finanzierung Beruflicher Bildung; Steigerung der Ausbildungsbereitschaft von Unternehmen; Marktentwicklung für Aus- und Fortbildungsangebote; Erwerb der vom Arbeitsmarkt nachgefragten Kompetenzen durch Teilnehmer der Aus- und Fortbildungsprogramme (verbesserte Beschäftigungsfähigkeit); Deckung des Weiterbildungsbedarfs der Wirtschaft</p> <p>durch</p> <p>Nutzung der Finanzierungsinstrumente seitens staatlicher und nicht-staatlicher Anbieter beruflicher Aus- und Fortbildung sowie seitens ausbildender Unternehmen unterschiedlicher Betriebsgröße</p>	<p>Stärkung der Entscheidungskompetenz der Zielgruppe; Erwerb beschäftigungsrelevanter oder unternehmerischer Kompetenzen durch die Leistungsnutzer; Marktentwicklung für Aus- und Fortbildungsangebote oder Unternehmensdienstleistungen</p> <p>durch</p> <p>Nutzung des Voucherprogramms seitens Individuen oder KKMU; verbesserten Zugang zu Aus- und Fortbildung bzw. Unternehmensdienstleistungen für benachteiligte Zielgruppen</p>	<p>Stärkung der Entscheidungskompetenz der Zielgruppe; Erwerb beschäftigungsrelevanter Kompetenzen durch die Zielgruppe; Marktentwicklung für Aus- und Fortbildungsangebote; Marktentwicklung für Finanzdienstleistungen</p> <p>durch</p> <p>Nutzung des Darlehensprogramms durch Individuen zur Finanzierung von Aus- und Fortbildung; verbesserter Zugang zu Aus- und Fortbildung für die Zielgruppe</p>
Leistungen	<p>nennenswerte Erweiterung der Berufsbildungskapazitäten in quantitativer und qualitativer Hinsicht; Implementierung von bedarfsgerechten formalen und non-formalen Aus- und Fortbildungsangeboten</p>	<p>punktueller Erweiterung der Berufsbildungskapazitäten in gehobenen Technologiesegmente; Implementierung von Spezialangeboten beruflicher Weiterbildung; ggf. Schaffung von institutionellen Kapazitäten zur Wahrnehmung koordinierender Funktionen des Berufsbildungssystems</p>	<p>Bereitstellung von diversifizierten Instrumenten zur Finanzierung Beruflicher Bildung, einschließlich betrieblicher Aus- und Fortbildung</p>	<p>Bereitstellung eines nachfrageorientierten Instruments zur Finanzierung von Aus- und Fortbildung oder Unternehmensdienstleistungen</p>	<p>Bereitstellung eines nachfrageorientierten Darlehensinstruments zur Finanzierung von Aus- und Fortbildung</p>
Maßnahmen (FZ)	<p>Planung, Beschaffung, Installation technischer Ausstattung, Vendor Training; ggf. erforderliche Baumaßnahmen; entsprechende Consultingleistungen</p>	<p>Planung, Beschaffung, Installation technischer Ausstattung (gehobene Technologie), Vendor Training; ggf. erforderliche Baumaßnahmen; entsprechende Consultingleistungen</p>	<p>Bereitstellung von Finanzmitteln zur (ggf. anteiligen) Speisung des Fonds; Consultingleistungen im Rahmen von Design und Umsetzung der Fondstechnologie</p>	<p>Bereitstellung von Finanzmitteln zur (ggf. anteiligen) Speisung des Voucherprogramms</p>	<p>Bereitstellung von Finanzmitteln zur (ggf. anteiligen) Speisung des Darlehensfonds</p>
Maßnahmen (TZ)	<p>Strategische u. operative Managementberatung im Bezug auf die Förderkriterien; Beratung der Partnerregierung bei der Umsetzung der Berufsbildungsreform; Weiterbildung des Managements; Operative Beratung und Weiterbildung des Lehrpersonals</p>	<p>Organisationsentwicklung; Weiterbildung und Beratung des Managements, insbes. hinsichtlich Industriekooperation und Wahrnehmung von Systemfunktionen durch das Institut; ggf. Curriculumentwicklung/-anpassung; Weiterbildung und Beratung des Lehrpersonals</p>	<p>Organisationsentwicklung; Beratung der Partnerregierung in Kooperation mit anderen relevanten Akteuren zur Reform des Finanzierungssystems Beruflicher Bildung; Strategische und operative Beratung des Fondsmanagements, ggf. Weiterbildung</p>	<p>Beratung bzgl. Design des Voucherprogramms; Strategische und operative Beratung des Trägers im Hinblick auf die Umsetzung; Organisationsentwicklung insbes. hinsichtlich Akkreditierung, Monitoring sowie Marketing über Voucher Agents</p>	<p>Beratung bzgl. Design des Kreditprogramms; Strategische und operative Beratung des Trägers im Hinblick auf die Umsetzung</p>