

# »» Ansätze zur Förderung von Berufsbildung und Beschäftigung



## Leitfaden für Vorhaben der Finanziellen Zusammenarbeit

zweite, überarbeitete Auflage 2018

Verfasser:

Dr. Gunnar Specht, Clemens Aipperspach,  
Jana Schlick und Dr. Christoph Reichert  
PLANCO Consulting GmbH, Hamburg

Mit Beiträgen von:

Ralf Lange und Dörte Weidig

# Inhalt

<b>Abkürzungen</b>	<b>4</b>
<b>Zusammenfassung   18 Thesen</b>	<b>6</b>
<b>1 Einleitung</b>	<b>10</b>
1.1 Entwicklungspolitischer Kontext	10
1.2 Bedeutung der FZ im Sektor	11
1.3 Zielsetzung und Struktur des Leitfadens	13
1.4 Sektorpolitische Vorgaben der Bundesregierung	15
<b>2 Rahmenbedingungen und Voraussetzungen für eine Förderung der Beruflichen Bildung mittels FZ</b>	<b>19</b>
2.1 Herausforderungen und Potenziale der Arbeitsmärkte	19
2.2 Typische Problemfelder von Berufsbildungssystemen	23
2.3 Erfolgsfaktoren für Berufsbildungsreformen   Ansatzpunkte für die FZ	25
<b>3 Grundlagen der Finanzierung Beruflicher Bildung</b>	<b>29</b>
3.1 Überblick: Kostenarten, Akteure, Finanzierungsformen	29
3.2 Reformmodelle zur Steigerung der Effizienz und Effektivität Beruflicher Bildung	33
3.3 Systemkomponenten der Berufsbildungsfinanzierung	37
<b>4 Bewährte und neuere FZ-Ansätze zur Förderung Beruflicher Bildung</b>	<b>39</b>
4.1 Förderung von Berufsbildungsinstitutionen nach Kriterien	40
4.2 Förderung von ‚Kompetenzzentren‘	47
4.3 Berufsbildungsfonds (Training Funds)	54
4.4 Voucherprogramme	66
4.5 Stipendien und Ausbildungskredite	73
4.6 Results-based Financing (RBF)	84
4.7 Integrierter Ansatz zur Förderung von Jugendbeschäftigung und Gewaltprävention	91
4.8 Berufliche Qualifizierung im Zusammenhang mit Infrastrukturvorhaben	97
4.9 Weitere Ansätze zur Diskussion	99

<b>5</b>	<b>Zusammenfassende Bewertung der FZ-Ansätze und Empfehlungen</b>	<b>102</b>
5.1	Förderliche Rahmenbedingungen für ausgewählte FZ-Ansätze	102
5.2	Typologie: Die Ansätze im Vergleich	105
5.3	Strategische Empfehlungen	108
<b>Anhang 1: Quellen und weiterführende Literatur</b>		<b>110</b>
<b>Anhang 2: Strategiepapiere der Bundesregierung   Kernaussagen</b>		<b>118</b>
<b>Anhang 3: Grundprinzipien der deutschen Berufsbildung</b>		<b>121</b>
<b>Anhang 4: Kriterien zur Förderung von Berufsbildungsinstitutionen</b>		<b>122</b>
<b>Anhang 5: Zweck und Gestaltung kollektiver Berufsbildungsabgaben</b>		<b>125</b>

# Abkürzungen

AA	Auswärtiges Amt
AFD	Agence Française du Développement
A+F	Aus- und Fortbildung
ASEM	Asia-Europe Meeting
AU	African Union
BAFöG	Bundesausbildungsförderungsgesetz
BDS	Business Development Services
BM	Begleitmaßnahme
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
CCT	Conditional Cash Transfer
CIM	Centrum für internationale Migration und Entwicklung
COD	Cash On Delivery
CoE	Centre of Excellence
CTFP	Cooperative Training Facilitation Project
DEG	Deutsche Investitions- und Entwicklungs- gesellschaft mbH
DFID	Department for International Development, UK
DLI	Disbursement-linked Indicator
DO	Durchführungsorganisation des BMZ
ECOSOC	United Nations Economic and Social Council
EFA	Education for All
EIB	Europäische Investitionsbank
ETF	European Training Foundation
EU	Europäische Union
EUR	Euro
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
FI	Finanzinstitution
FZ	Finanzielle Zusammenarbeit
G7	Gruppe der Sieben   supranationale Vereinigung der sieben führenden Industrienationen
G8	Gruppe der Acht   supranationale Vereinigung der sieben führenden Industrienationen und Russlands
G20	Gruppe der 20 wichtigsten Industrie- und Schwellenländer
GIZ	Deutsche Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH
GOVET	German Office for International Cooperation in Vocational Education and Training
GPE	Global Partnership for Education
HEFF	Higher Education Finance Fund
HELB	Higher Education Loans Board

HLPF	High Level Political Forum on Sustainable Development
HRDF	Human Resource Development Fund
IDB	Inter-American Development Bank
ILO	International Labour Organisation
IT	Informationstechnik
KfW	KfW Entwicklungsbank
KKMU	Kleinstunternehmen sowie kleine und mittlere Unternehmen
KKU	Kleinst- und Kleinunternehmen
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
LLL	Lebenslanges Lernen
MDG	Millennium Development Goals
MFI	Mikrofinanzinstitution
NaWi	Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung
NEPAD	New Partnership for Africa's Development
NQR	Nationaler Qualifikationsrahmen
OBA	Output-based Aid
ODA	Official Development Assistance
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
PC	Personal Computer
PDL	Performance-driven Loan
PEA	Project Executing Agency
PPP	Public Private Partnership
PU	Personelle Unterstützung
RBF	Results-based Financing
RBL	Results-based Lending
REFFA	Regional Education Finance Fund for Africa
RPL	Recognition of Prior Learning
SES	Senior-Experten Service
SDC	Swiss Agency for Development and Cooperation
SDF	Skills Development Fund
SDG	Sustainable Development Goals
SETA	Skills Education Training Authority
SWAP	Sector-Wide Approach
TAF	Technical Assistance Facility
ToR	Terms of Reference
TVET	Technical Vocational Education and Training
TZ	Technische Zusammenarbeit
UK	United Kingdom
UN	United Nations
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation
UNEVOC	International Centre for Technical and Vocational Education and Training der UNESCO
USD	US-Dollar
VEFF	Vocational Education Financing Facility
VTP	Vocational Training Programme
WPL	Workplace-based Learning

# Zusammenfassung | 18 Thesen

Der vorliegende Leitfaden zur Gestaltung von Vorhaben der Finanziellen Zusammenarbeit im Sektor Berufliche Bildung vermittelt zunächst einen Überblick über die sektorpolitischen Vorgaben der Bundesregierung sowie über die Rahmenbedingungen und Voraussetzungen für eine Förderung der Beruflichen Bildung mittels FZ. Es werden Grundlagen der Finanzierung Beruflicher Bildung vermittelt und hierauf aufbauend eine Reihe bewährter und neuerer FZ-Ansätze diskutiert. Zum Abschluss erfolgt eine zusammenfassende Bewertung der Ansätze mit entsprechenden Empfehlungen.

Struktur und Inhalt des Leitfadens sowie seiner Teilabschnitte orientieren sich entlang folgender **18 Thesen**:

## Rahmenbedingungen und Voraussetzungen

1. Berufliche Bildung per se schafft keine Beschäftigung. Sie ist jedoch Voraussetzung für Wachstum und wirtschaftliche Entwicklung – sofern sie den spezifischen Anforderungen des Arbeitsmarktes im Partnerland gerecht wird. >>> *siehe 2.1: Herausforderungen und Potenziale der Arbeitsmärkte.*
2. Die Berufsbildungssysteme der EZ-Partnerländer weisen eine Reihe oft ähnlicher Probleme auf. Unter anderem entspricht die Berufliche Bildung dem Bedarf der Wirtschaft nur unzureichend und eröffnet damit den Menschen nicht die Chance auf angemessene Beschäftigung. >>> *siehe 2.2: Typische Problemfelder von Berufsbildungssystemen | Ansatzpunkte für die EZ.*
3. FZ-Vorhaben zur Förderung der Beruflichen Bildung erzielen nur dann die gewünschten Resultate, wenn sie in entsprechende Reformen des Partnerlandes eingebettet sind. Diese Reformen sollten die zuvor genannten Problemfelder wirksam adressieren. >>> *siehe 2.3: Erfolgsfaktoren für Berufsbildungsreformen.*

## Grundlagen der Finanzierung

4. Die Kosten beruflicher Aus- und Weiterbildung liegen in der Regel signifikant über jenen für andere Bereiche der Bildung, wie etwa der Grund-, Sekundar- und Hochschulbildung. Es ist wichtig, das breite Spektrum verschiedener Kostenarten sowie die Interessenlagen der verschiedenen Akteure zu kennen, um einzuschätzen, welche Finanzierungsformen jeweils geeignet sind, die gewünschten Effekte zu erzielen. >>> *siehe 3.1: Überblick über Kostenarten, beteiligte Akteure und mögliche Finanzierungsformen.*
5. Die Wahl der Finanzierungsansätze hat entscheidenden Einfluss auf die Effizienz und Effektivität Beruflicher Bildung. Entsprechende Reformmodelle bilden die Grundlage für die in diesem Papier erläuterten neueren FZ-

Ansätze. >>> siehe 3.2: Reformmodelle zur Steigerung der Effizienz und Effektivität Beruflicher Bildung.

6. Die Nachhaltigkeit von FZ-Vorhaben zur Förderung Beruflicher Bildung hängt in hohem Maße von der Struktur nationaler Finanzierungssysteme ab – bestehend aus vier zentralen Systemkomponenten. Deren Verständnis ist für die Gestaltung von FZ-Vorhaben hilfreich. >>> siehe 3.3: Systemkomponenten der Berufsbildungsfinanzierung.

#### **Bewährte und neuere FZ-Ansätze**

7. Anfragen der EZ-Partnerländer an die FZ beziehen sich in den allermeisten Fällen auf eine Kapazitätserweiterung der Beruflichen Bildung. Projekte zur Finanzierung von Ausbildungsinfrastruktur (Werkstätten, technische Ausstattung) an ausgewählten Berufsbildungsinstitutionen machen daher bis heute den überaus größten Teil aller FZ-Vorhaben im Berufsbildungssektor aus. Erfolgreich sind diese Vorhaben jedoch nur dann, wenn die Auswahl der zu fördernden Institutionen sich an verbindlichen Qualitäts- und Leistungskriterien orientiert. >>> siehe 4.1: Förderung von Berufsbildungsinstitutionen nach Kriterien.
8. Die Förderung sogenannter ‚Kompetenzzentren‘ ist insbesondere geeignet, um eine industrienah, qualitativ hochwertige Berufsbildung nach internationalen Standards umzusetzen. Viele Partnerregierungen zeigen ein hohes Interesse an der Gründung derartiger Kompetenzzentren, die vielfach eine nationale Vorreiterrolle in der Berufsbildung übernehmen sollen. Durch ein entsprechendes Mandat können in enger Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft neuartige Berufsbildungskonzepte pilotiert werden. Kompetenzzentren entfalten so eine wichtige Hebelwirkung zur Beförderung von Systemreformen. In der Regel ist die FZ-Investitionssumme für Kompetenzzentren außerordentlich hoch. Die Absorptionsfähigkeit der Institute und die dauerhafte Finanzierung hoher Betriebs- und Wartungskosten bergen Risiken für die Nachhaltigkeit. >>> Siehe 4.2: Förderung von ‚Kompetenzzentren‘.
9. Berufsbildungsfonds (engl. Training Funds) gelten seit geraumer Zeit als zukunftsweisendes Instrument, Aus- und Weiterbildungssysteme zu reformieren und die Finanzierung von Beruflicher Bildung auf eine sichere Basis zu stellen. Prinzipiell lassen sich über Berufsbildungsfonds verschiedenste Leistungen der Beruflichen Bildung finanzieren. Es kommen in der Regel Output-orientierte Finanzierungsinstrumente zum Einsatz, die auf Effektivitäts- und Effizienzsteigerungen der Berufsbildungsangebote abzielen. Die Förderung von Berufsbildungsfonds durch die FZ stellt somit eine Alternative zur Input-orientierten Finanzierung von Ausbildungsinfrastruktur dar. >>> Siehe 4.3: Berufsbildungsfonds.
10. Voucherprogramme verfolgen in der Regel einen zweifachen Zweck: Bildungsgutscheine dienen als Subvention für die Zielgruppe und bilden gleichzeitig ein nachfrageseitiges Instrument der Bildungsfinanzierung. Bei adäquater Programmgestaltung wirken sie in hohem Maße wettbewerbs- und qualitätsfördernd. Wichtiger Erfolgsfaktor ist eine umfassende Beratung der Zielgruppe. Gutscheinprogramme gelten als korruptionsanfällig, dieses Risiko lässt sich jedoch durch strenge Akkreditierungskriterien für die Bildungsanbieter und enges Monitoring der Gutscheinverwendung minimieren. >>> siehe 4.4: Voucherprogramme.

11. Stipendien und auch Ausbildungskredite werden eingesetzt, um den Zugang zu Beruflicher Bildung zu erleichtern und die Abbrecherquoten insbesondere einkommensschwacher Gruppen zu verringern. Zuschussbasierte Stipendienprogramme sind im Design einfacher, sie sind jedoch nicht auf Kostendeckung ausgerichtet und damit finanziell nicht nachhaltig. Im Gegensatz dazu sollen Ausbildungskreditprogramme dank Rückzahlung der Mittel langfristig tragfähig sein und hierüber eine größere Zahl Auszubildende unterstützen. >>> *siehe 4.5: Stipendien und Ausbildungskredite.*
12. Results-based Financing (RBF)<sup>1</sup> knüpft die Finanzierung an die Erreichung vorab vereinbarter Ergebnisse, die in Form von Indikatoren regelmäßig gemessen werden. Dieser innovative Ansatz verspricht potenziell eine Reihe Vorteile gegenüber traditionellen Modalitäten, wie z.B. verbesserte Anreize, Rechenschaftspflicht, Monitoring, erhöhte Verantwortung des Empfängers. Ob jedoch ergebnisbasierte Ansätze bessere Wirkungen erzielen als traditionelle Finanzierungsmodelle, muss in der Praxis noch bestätigt werden da die meisten Pilotprogramme sich noch in einem frühen Stadium der Umsetzung befinden. >>> *siehe 4.6: Results-based Financing.*
13. Zur Förderung von Jugendbeschäftigung und Gewaltprävention sind üblicherweise mehrere integrierte Maßnahmen erforderlich, die insbesondere in fragilen Kontexten über lokale Durchführungspartner umgesetzt werden müssen. Es gilt, die Finanzierung solcher Maßnahmenpakete über längere Zeiträume zu sichern. Hier ergeben sich Potenziale für die FZ, etwa durch Schaffung eines Fonds zur Finanzierung integrierter Maßnahmen, einen nennenswerten Beitrag zur Gewaltprävention und Friedenssicherung zu leisten. >>> *siehe 4.7: Integrierter Ansatz zur Jugendbeschäftigung und Gewaltprävention.*
14. Eine Förderung Beruflicher Bildung kann prinzipiell auch im Rahmen von FZ-Infrastrukturvorhaben verfolgt werden. In fast allen Fällen implizieren größere Investitionen in wirtschaftliche und soziale Infrastruktur einen erhöhten Bedarf an Fachkräften, die benötigt werden, um einen effizienten und nachhaltigen Betrieb der finanzierten Investitionen sicherzustellen. Sektorbezogene Berufsbildungsmaßnahmen können signifikante Wachstums- und Beschäftigungseffekte nach sich ziehen. >>> *siehe 4.8: Berufliche Bildung im Zusammenhang mit Infrastrukturvorhaben.*
15. Es gibt eine große Zahl weiterer Formen und Mischformen zur Finanzierung Beruflicher Bildung. Aktuell gibt es drei weitere Ansätze, die im Hinblick auf das Ziel der Beschäftigungsförderung interessant erscheinen. >>> *siehe 4.9: Weitere Ansätze zur Diskussion.*

## **Bewertung und Empfehlungen**

16. Beschäftigungswirkungen sind bekanntlich nicht allein von der Gestaltung von EZ-Vorhaben abhängig, sondern werden wesentlich durch die jeweiligen Rahmenbedingungen beeinflusst. Daher muss die Auswahl des potenziell geeigneten FZ-Ansatzes neben etwaigen grundsätzlichen entwicklungspolitischen Überlegungen insbesondere Faktoren wie der bestehenden Struktur des Sektors, seinem politischen und wirtschaftlichen Umfeld, der

---

<sup>1</sup> *Results-based Financing* gilt als Oberbegriff für ergebnisorientierte Finanzierung. Diese kann sowohl auf Zuschuss-, als auch auf Darlehensbasis erfolgen. Im Fall Ergebnis-orientierter Darlehensfinanzierung spricht man von *Results-based Lending (RBL)*.

Infrastrukturausstattung sowie Möglichkeiten einer über investive Maßnahmen hinausgehenden, strukturellen Förderung einbeziehen.  
>>> siehe 5.1: *Förderliche Rahmenbedingungen für ausgewählte Ansätze.*

17. Es lässt sich – auf abstrakter Ebene – eine vergleichende Bewertung der Ansätze im Hinblick auf ihre potenziell erzielbaren Wirkungen sowie hinsichtlich ihrer Potenziale für die FZ vornehmen. Es handelt sich dabei um Tendenzaussagen, die in starkem Maße von der Reichweite bzw. Begrenzung des jeweiligen Instruments abhängen. >>> siehe 5.2: *Typologie: Die Ansätze im Vergleich.*
18. Systemreformen der Beruflichen Bildung erreichen nur dann die gewünschte Wirkung, wenn weiterhin massiv in die Qualitäts- und Kapazitätssteigerung von Berufsbildungsinstitutionen investiert wird und darüber hinaus Mechanismen zur effizienten und nachhaltigen Finanzierung Beruflicher Bildung entwickelt werden. Der FZ kommt in beiden Fällen eine bedeutsame Rolle zu, die im Rahmen einer strategischen Ausrichtung der FZ im Sektor Berufliche Bildung geschärft werden muss. >>> siehe 5.3: *Strategische Empfehlungen.*

# 1 Einleitung

## 1.1 Entwicklungspolitischer Kontext

Das schnelle Wachstum der Weltbevölkerung, die Notwendigkeit, die nachhaltige Lebensbedingungen für eine schnell zunehmende Zahl von Menschen zu sichern und zugleich die Armut in EZ-Partnerländern zu verringern, zählen weiterhin zu den großen Herausforderungen unserer Zeit.

**Berufliche Bildung hat in diesem Kontext – abgesehen von anderen Faktoren – insofern eine hohe Bedeutung, als sie den Menschen Perspektiven für eine menschenwürdige Beschäftigung und Einkommen eröffnet – vorausgesetzt, dass das wirtschaftliche Wachstum eine hinreichende Nachfrage nach qualifizierten Fachkräften erzeugt.**

In den vergangenen Jahren hat sich die Versorgungssituation im Bereich der Grundbildung in zahlreichen EZ-Partnerländern erfreulicherweise signifikant verbessert. Umso mehr ist es notwendig, nun verstärkt auch die anderen Segmente des Bildungssystems weiter auszubauen, um jungen Menschen weiterführende Qualifizierungsmöglichkeiten anbieten zu können.

Wachsende berufliche Qualifizierung weckt bei den Menschen auch die Erwartung auf Beschäftigung. Allerdings bleibt das Wirtschaftswachstum in vielen Ländern weit hinter dem Bevölkerungswachstum zurück oder bringt zumindest keinen ausreichenden Beschäftigungszuwachs mit sich. Die unverändert hohe Arbeitslosigkeit und weitreichende Unterbeschäftigung, insbesondere von Jugendlichen, sind nicht nur primäre Ursachen für Armut. Die damit verbundene Perspektivlosigkeit einer wachsenden Zahl von Menschen gefährdet in zahlreichen Ländern zunehmend den sozialen Frieden und bildet einen Nährboden für innerstaatliche Konflikte.

Fragen der wirtschaftlichen Entwicklung können schon lange nicht mehr für einzelne Länder isoliert betrachtet werden. Die zunehmende Globalisierung, die damit verbundene Verflechtung der Arbeitsmärkte sowie der rapide technologische Fortschritt (einschließlich der Digitalisierung) stellen nicht nur die sogenannten Entwicklungs- und Schwellenländer, sondern auch eine wachsende Zahl von OECD-Ländern vor erhebliche Herausforderungen. Die sich hieraus langfristig auf dem Weltmarkt ergebenden Veränderungen sind noch nicht abzusehen.

In etlichen Ländern werden die wirtschaftlichen Herausforderungen durch interne und externe Konflikte, welche die öffentliche Ordnung außer Kraft setzen und die Entfaltung von Wirtschaftsaktivitäten stark einschränken oder verhindern, zusätzlich verschärft. Die in der Folge entstandenen massiven internationalen Migrationsbewegungen verursachen längst auch Friktionen auf den Arbeitsmärkten der Industrieländer.

Die Bedeutung der Beruflichen Bildung in diesem Kontext ist offenkundig. Nur durch berufliche Qualifizierung haben Menschen überhaupt eine Chance auf eine Beschäftigung und ein existenzsicherndes Einkommen. Dies gilt für Menschen in Entwicklungs-, Schwellen- und Industrieländern gleichermaßen, wie auch für die geflüchteten Menschen, die darauf angewiesen sind, in ihrem jeweiligen Aufenthaltsland einer beruflichen Erwerbstätigkeit nachzugehen. **Die Förderung von Berufsbildung und Beschäftigung ist somit zunehmend eine globale Herausforderung!**

Bekanntlich gehen Beschäftigungsprobleme zumeist auf Defizite in der Ausbildung und eine unzureichende Wirtschaftsentwicklung, *und* damit eine fehlende Absorptionsfähigkeit der modernen Wirtschaft zurück. Es ist daher unumstritten, dass Berufsbildung *nachfrageorientiert* sein muss und nur dann die erwünschten Beschäftigungseffekte zeitigen kann, wenn sie sowohl die Bedarfe unterschiedlicher Zielgruppen, als auch die Arbeitsmarktbedingungen des jeweiligen Landes angemessen berücksichtigt. Gleichzeitig muss Berufliche Bildung auf einer soliden Grundbildung aufsetzen, um die volle Wirkung erzielen zu können.

Dies erfordert flexible Antworten auf immer neue Fragestellungen in volatilen Kontexten. Geeignete Ansätze für eine bedarfsgerechte und breitenwirksame Berufsbildung bilden gerade im Kontext des rasanten technologischen Fortschritts und den damit einhergehenden Veränderungen der geforderten Kompetenzprofile bei oft unzeitgemäßen und eingeschränkten Berufsbildungsangeboten eine besondere Herausforderung der EZ.

## 1.2 Bedeutung der FZ im Sektor

Die Förderung Beruflicher Bildung ist seit über 60 Jahren ein fester Bestandteil der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Jedoch: In den letzten 10 Jahren hat sich die Nachfrage der Partnerländer nach Unterstützung im Sektor Berufliche Bildung geradezu vervielfacht. Nachdem in der erste Dekade der 2000er Jahre der Fokus zunächst auf Grundbildung gelegt wurde – und eine nennenswerte Verbesserung der Versorgungssituation erreicht werden konnte –, ist in der zweiten Dekade die Aufmerksamkeit für Berufliche Bildung seitens der Bundesregierung erheblich gestiegen:

1. Im Jahr 2012 veröffentlichte das BMZ sein neues Positionspapier zu Beruflicher Bildung, welches bis heute Gültigkeit hat (siehe 1.4);
2. Im Zeitraum 2008 bis 2017 erhöhten sich die jährlichen BMZ-Zusagen (Haushaltsmittel) für Berufliche Bildung um mehr als das 12-fache von EUR 6,0 Mio. auf EUR 73,1 Mio.;
3. Inzwischen ist Deutschland im Sektor Berufliche Bildung weltweit der mit Abstand größte Geber: Die ODA-Zahlungen von Deutschland überstieg 2016 mit EUR 218,5 Mio. sogar die gemeinsamen Beiträge von Weltbank (EUR 80,3 Mio.) und EU (EUR 101,3 Mio.).<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Quelle: OECD: [QWIDS. Query Wizard for International Development Statistics](#) (Abfrage 16.05.2018); Beträge zum Wechselkurs 2016 in EUR konvertiert.

Die weltweite Nachfrage nach deutschem Knowhow in der Beruflichen Bildung bezieht sich nicht nur auf EZ-Partnerländer. Auch Industrieländer interessieren sich zunehmend für das „Erfolgsmodell“ des deutschen dualen Ausbildungssystems (Details siehe Anhang 3). Begründen lässt sich dies gewiss durch den anhaltenden wirtschaftlichen Erfolg Deutschlands, der sich u.a. in einer der niedrigsten Arbeitslosigkeitsraten widerspiegelt.<sup>3</sup> Die Qualität der Beruflichen Bildung hat hieran einen wichtigen Anteil, wenn auch andere Faktoren selbstverständlich ebenfalls eine Rolle spielen.

Was die deutsche EZ betrifft, so haben Vorhaben zur Förderung der Beruflichen Bildung in den vergangenen Jahrzehnten einen wichtigen Beitrag zur Armutsreduktion und zur wirtschaftlichen Entwicklung geleistet. In zahlreichen Partnerländern wurden mit Unterstützung der deutschen EZ wichtige Reformprozesse eingeleitet, die vor allem zu einer stärkeren Bedarfsorientierung der Berufsbildungssysteme beigetragen haben.

In diesem Kontext hat sich die Rolle der FZ in den letzten 20 Jahren erheblich gewandelt. Noch in den 1990er Jahren beschränkte sich die Förderung auf einzelne Infrastrukturvorhaben, während es meistens der TZ vorbehalten war, maßgebliche Impulse zu Systemreformen zu setzen. Dies hat sich mit Einführung des Kriterien-gestützten Ansatzes zur Förderung von Berufsbildungsinstitutionen (1998) und Herausgabe des ersten Leitfadens für FZ-Vorhaben in der Beruflichen Bildung (2008) nachhaltig geändert. Inzwischen verfügt die KfW über ein beeindruckendes Portfolio (2017: EUR 1,2 Mrd.) unterschiedlicher Berufsbildungsvorhaben sowie ein breit angelegtes Instrumentarium, um FZ-seitig nachhaltige Systemreformen in der Beruflichen Bildung anzustoßen und zu verfolgen.

Die Förderinstrumente beinhalten weiterhin die Finanzierung von Infrastruktur und technischer Ausstattung für *ausgewählte Berufsbildungsinstitutionen und Kompetenzzentren*, wodurch die FZ nach wie vor nennenswerte Beiträge sowohl zur Qualitätssteigerung als auch zur Kapazitätserweiterung der Beruflichen Bildung in den Partnerländern leistet. Die Förderung folgt dabei klaren Kriterien.

Darüber hinaus gewinnen zunehmend Output-orientierte Finanzierungsansätze an Bedeutung. So fördert die KfW inzwischen verschiedene *Berufsbildungsfonds* – welche als zukunftsweisendes Instrument für die Beförderung von Berufsbildungsreformen und (perspektivisch) auch für die Sicherung einer nachhaltigen Finanzierung der Beruflichen Bildung anzusehen sind.

Des Weiteren verfolgt die FZ zunehmend nachfrageseitige Finanzierungsformen der Beruflichen Bildung, wie zum Beispiel *Voucherprogramme* und zielgruppenorientierte Bildungsförderprogramme (*Stipendien und Ausbildungskredite*). Auch Ansätze des *Results-based Financing (RBF)* finden im Sektor Berufliche Bildung Anwendung.

**Die zweite Auflage des Leitfadens „Ansätze zur Förderung von Berufsbildung und Beschäftigung“ trägt dieser Entwicklung sowie der veränderten Rolle der FZ im Sektor Rechnung.**

---

<sup>3</sup> In Deutschland liegt die Erwerbslosigkeit aktuell bei 3,4% (Juli 2018); auch die Jugendarbeitslosigkeitsraten ist mit 7,7% (letzte Erhebung 2014) seit langem eine der niedrigsten weltweit (Quelle: Statistisches Bundesamt; <https://www.destatis.de>).

## 1.3 Zielsetzung und Struktur des Leitfadens

Das vorliegende Papier widmet sich der Frage, welche Ansätze der Finanziellen Zusammenarbeit geeignet sind, eine nachhaltig beschäftigungswirksame Berufsbildung zu unterstützen. Es handelt sich um die überarbeitete Neuauflage des gleichnamigen Leitfadens von 2008.

### Zielsetzung

Mit der Neuauflage verfolgt die KfW folgende Ziele:

1. Vermittlung grundlegender Zusammenhänge und Problemstellungen des Sektors sowie der Faktoren für erfolgreiche Berufsbildungsreformen;
2. Darstellung bewährter Ansätze der FZ zur Förderung Beruflicher Bildung;
3. Diskussion neuerer Ansätze für die FZ und Auswertung der diesbezüglich bisher gesammelten Erfahrungen;
4. Bewertung der Ansätze im Hinblick auf ihre Eignung unter verschiedenen Rahmenbedingungen.

Mit dieser Zielsetzung wendet sich der Leitfaden primär an Projektmanager/innen der KfW Entwicklungsbank. Er soll für sie einen praktischen Nutzen haben, indem er Kriterien für die Beurteilung des Sektors sowie konkrete Anregungen für die Planung von FZ-Vorhaben unter Berücksichtigung verschiedener Länderprofile und Entwicklungsstände enthält. Die Umsetzbarkeit der skizzierten Projektansätze steht hierbei im Vordergrund. Praktische Erfahrungen, die insbesondere in den letzten Jahren bei der Umsetzung dieser Ansätze gesammelt wurden, sind in den Text eingeflossen.

Naturgemäß liegt der Fokus auf Instrumenten der Finanziellen Zusammenarbeit. Im Sinne der „EZ aus einem Guss“ werden jedoch auch Querbezüge zur TZ hergestellt und konkrete Schnittstellen beschrieben. Das Papier eignet sich somit auch zur Positionierung der KfW im Dialog mit dem BMZ, der GIZ und internationalen Partnern.

### Gliederung

**Den Kern des Leitfadens bildet Abschnitt 4.** Er enthält die Darstellung bewährter und neuerer Ansätze zur Förderung Beruflicher Bildung durch die FZ. Es finden sich dort in knapper Form relevante Hinweise zur Gestaltung des jeweiligen Projektansatzes, notwendige Voraussetzungen, Wirkungszusammenhänge, mögliche FZ/TZ-Schnittstellen sowie eine kurze Beurteilung des jeweiligen Ansatzes, soweit möglich unter Hinweis auf entsprechende Projektbeispiele.

Denjenigen Leserinnen und Lesern, die ein umfassenderes Verständnis des Sektors einschließlich möglicher Finanzierungsmechanismen und Reformansätze Beruflicher Bildung anstreben, seien die übrigen Abschnitte ebenfalls empfohlen. Auch dort beschränken sich die Ausführungen auf für KfW-Projektmanager/-innen relevante Kernaussagen.

Der Leitfaden gliedert sich in **vier Hauptabschnitte** und einen zusammenfassenden Vergleich der dargestellten FZ-Ansätze:

- In **Abschnitt 2** erfolgt zunächst eine Darstellung der typischen Rahmenbedingungen in EZ-Partnerländern sowie der Voraussetzungen für eine Förderung der Beruflichen Bildung durch die FZ.
- Grundlegende Zusammenhänge der Finanzierung Beruflicher Bildung finden sich in **Abschnitt 3**.
- **Abschnitt 4** widmet sich der Darstellung konkreter Ansätze zur Förderung von Berufsbildung und Beschäftigung durch die FZ. – Diese sind: die Förderung von Berufsbildungsinstitutionen nach Kriterien (4.1), die Förderung von ‚Kompetenzzentren‘ (4.2), verschiedene Formen von Berufsbildungsfonds (4.3), Voucherprogramme (4.4), Stipendien und Ausbildungskredite (4.5), *Results-based Financing* (4.6), sowie ein integrierter Ansatz zur Förderung von Jugendbeschäftigung und Gewaltprävention (4.7). Des Weiteren werden Optionen der beruflichen Qualifizierung im Kontext von Infrastrukturvorhaben (4.8) behandelt. Als Anregung zur Diskussion kurz erwähnt werden drei weitere Vorschläge, die noch nicht in bisherigen Projekten erprobt wurden (4.9).
- Eine Bewertung der dargestellten FZ-Ansätze im Vergleich sowie zusammenfassende Kernaussagen und Empfehlungen finden sich in **Abschnitt 5**.

Dem Leitfaden sind als **Anlagen** folgende zusätzliche Informationen angefügt:

- Anhang 1: Quellen, weiterführende Literatur und einschlägige Links zum Thema Berufliche Bildung;
- Anhang 2: Wichtige Strategiepapiere der Bundesregierung | Kernaussagen;
- Anhang 3: Grundprinzipien der deutschen Berufsbildung;
- Anhang 4: Kriterien zur Förderung von Berufsbildungsinstitutionen;
- Anhang 5: Zweck und Gestaltung kollektiver Berufsbildungsabgaben.

### **Hinweise zur Nutzung**

Die Adressaten des Papiers haben ein begründetes Interesse, sich in möglichst kurzer Zeit umfassend zu informieren. Kernaussagen sollen schnell erfasst werden können. Diesem Anspruch wurde bei der Gestaltung des Leitfadens Rechnung getragen:

- Das Papier gliedert sich in vier in sich geschlossene Hauptabschnitte. Alle Haupt- und Unterabschnitte sind unabhängig voneinander lesbar; keiner der Abschnitte erfordert zum Verständnis zwingend die Lektüre der übrigen Abschnitte.
- Jeder Unterabschnitt beginnt mit einer Kernaussage, aus der der Leser/die Leserin erkennen kann, ob und inwiefern die Lektüre des Abschnitts für ihn/sie relevant ist.
- Wichtige Strategiepapiere und internationale Übereinkommen zum Sektor, die für die Gestaltung von FZ-Vorhaben ggf. relevant sein können, werden kurz zusammengefasst. Hyperlinks verweisen auf die jeweiligen Dokumente.

- Um den Text ‚schlank‘ zu halten, wurde auf die Erwähnung von Quellen nachweisen im Haupttext weitgehend verzichtet. Alle verwendeten Quellen und weiterführende Literaturempfehlungen sind jedoch in Anhang 1 aufgeführt.

## Die Autoren dieses Leitfadens

Die PLANCO Consulting GmbH ist in der Planung und Durchführung von FZ-Vorhaben im Bereich Berufliche Bildung und Berufsbildungsfinanzierung tätig. Unter anderem verfasste PLANCO für die KfW bereits 2008 die erste Auflage dieses Leitfadens. Für die Neuauflage des Leitfadens wurde das Autorenteam im Hinblick auf die Verbindung von finanzwirtschaftlichem und technischem Knowhow erweitert. Alle Autoren sind seit vielen Jahren in der Planung und Umsetzung von FZ-Vorhaben selbst aktiv tätig.

Dr. Gunnar Specht, Clemens Aipperspach und Jana Schlick sind jeweils geschäftsführende Gesellschafter von PLANCO. Dr. Specht, Wirtschaftsingenieur und Erziehungswissenschaftler, ehem. KfW-Projektmanager, verfügt über 25 Jahre Erfahrung als Gutachter und Berater sowie in der Leitung zahlreicher Feasibility- und Design-Studien und FZ-Durchführungsprojekte. Clemens Aipperspach ist Wirtschaftsingenieur mit ausgewiesener Expertise in den Bereichen Kostenrechnung und Finanzplanung. Jana Schlick, Architektin, arbeitet seit 25 Jahren in der Planung und Umsetzung von Bauvorhaben im In- und Ausland sowie als Technische Sachverständige. Dr. Christoph Reichert, Sozialwissenschaftler und freier Gutachter, ist seit mehr als 25 Jahren schwerpunktmäßig in der Privatwirtschaftsförderung und Organisationsentwicklung tätig.

Beiträge zu speziellen Themen lieferten Dörte Weidig, Expertin für Finanzsektorentwicklung, geschäftsführende Gesellschafterin IPC, sowie Ralf Lange, Experte für Berufsbildung und Beschäftigung im Kontext von Fragilität und Transformation, Geschäftsführer FAKT.

## 1.4 Sektorpolitische Vorgaben der Bundesregierung

Die maßgeblichen EZ-Leitlinien der Bundesregierung für die Bereiche Bildung und Berufsbildung sind in folgenden Strategiepapieren dokumentiert (Auswahl):<sup>4</sup>

- BMZ-Positionspapier „Berufliche Bildung in der Entwicklungszusammenarbeit“, 2012
- BMZ-Bildungsstrategie, 2015
- Strategiepapier der Bundesregierung zur Internationalen Berufsbildungszusammenarbeit aus einer Hand, 2013.

Die Kernaussagen der drei Strategiepapiere sind in Anhang 2 zusammengefasst. Für die Gestaltung von FZ-Vorhaben im Berufsbildungssektor ist insbesondere das BMZ-Positionspapier „Berufliche Bildung“ relevant. Die darin enthaltenen entwicklungspolitischen Vorgaben des BMZ sind in diesen Leitfaden eingeflossen.

---

<sup>4</sup> Links verweisen auf die Originaldokumente im Internet; vollst. Quellennachweise siehe Anhang 1.

## Grundverständnis des BMZ von Bildung und Berufsbildung

In den genannten Strategiepapieren des BMZ gilt *Bildung* als zentrale Voraussetzung für Entwicklung, für nachhaltiges Wirtschaftswachstum und für die langfristige Überwindung von Armut. Bildung eröffnet den Menschen Perspektiven für eine aktive Lebensgestaltung und gesellschaftliche Integration. Bildung unterstützt damit zumindest indirekt auch die Demokratieentwicklung, verantwortungsvolle Regierungsführung und Konfliktprävention.

*Berufliche Bildung* zielt hingegen primär auf die Beschäftigungsfähigkeit der Menschen. Neben der individuellen Dimension hat auch Berufliche Bildung eine wichtige Bedeutung für die Gesellschaft und die Wirtschaft eines Landes:

- Berufsbildung umfasst primär die Entwicklung beruflicher und sozialer Kompetenzen, die für eine qualifizierte Beschäftigung notwendig sind. Für das Individuum erhöhen sich hierdurch die Chancen auf eine produktive und menschenwürdige Erwerbstätigkeit und angemessenes Einkommen.
- Die erfolgreiche Integration in die Arbeitswelt impliziert für die Menschen zudem eine verstärkte gesellschaftliche und politische Partizipation. Somit leistet Berufliche Bildung durchaus auch einen relevanten Beitrag zur gesellschaftlichen Entwicklung, zum Aufbau demokratischer Strukturen und zur politischen Stabilität.
- Davon abgesehen sichert Berufliche Bildung die Bereitstellung qualifizierter Fachkräfte für den Arbeitsmarkt, stärkt darüber die Innovationskraft und Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen. Sie ist somit eine wichtige Voraussetzung für eine nachhaltige Wirtschaftsentwicklung.

Aus diesen Gründen verfolgt das BMZ das Ziel, die Bildungssysteme der Partnerländer in ihrer Gesamtheit zu stärken. Dies schließt alle komplementären *Bildungsbereiche* (frühkindliche Bildung, Primarbildung, Sekundarbildung, Berufliche Bildung, Hochschulbildung, Erwachsenenbildung) und *Bildungsformen* (formale, non-formale Bildung, informelles Lernen) ein. Entsprechend dem international verankerten Leitbild des *lebenslangen Lernens* (siehe auch SDG 4) erfolgt die Förderung der Bildungsbereiche nicht isoliert, sondern mit ausdrücklichem Bezug auf die Übergänge zwischen den jeweiligen Bildungsbereichen und die *Durchlässigkeit* des Systems.

## Ressort-übergreifende Abstimmungen

Im Strategiepapier „Berufsbildungszusammenarbeit aus einer Hand“ finden sich Ressort-übergreifend die Grundsätze, Ziele und Instrumente der deutschen Berufsbildungszusammenarbeit. Ferner finden sich Regelungen zur Abstimmung der verschiedenen Akteure unter der Federführung von BMZ und BMBF. Diese sind für die EZ von entscheidender Bedeutung.

Inhaltlich werden konkrete Bezüge zur deutschen Berufsbildungspolitik hergestellt und das Duale System zum Referenzmodell der Berufsbildungszusammenarbeit erklärt. Die Bundesregierung entspricht hiermit durchaus dem Interesse vieler Partnerregierungen, das „Erfolgsmodell“ der deutschen Berufsbildung – zumindest in Grundzügen – auf ihre Länder zu übertragen.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Die viel zitierten Grundprinzipien der deutschen Berufsbildung finden sich in Anhang 3.

Um eine kohärente internationale Berufsbildungszusammenarbeit mit den Partnerländern zu gewährleisten, haben die entsprechenden Bundesressorts die Institution **GOVET – German Office for International Cooperation in Vocational Education and Training** – geschaffen. Diese dient als Anlauf-, Beratungs- und Vernetzungsstelle für alle nationalen und internationalen Interessenten an deutscher Berufsbildung, bündelt die Kompetenzen und Erfahrungen insbesondere von BMBF, BMZ und AA, bildet die Geschäftsstelle des „Runden Tisches Internationale Berufsbildungszusammenarbeit“ und begleitet zudem die politischen Kooperationen des BMBF im Bereich der Berufsbildung.

## Deutsche Berufsbildungszusammenarbeit im Kontext internationaler Entwicklungspolitik

Die deutsche EZ im Sektor Berufsbildung ist naturgemäß eingebettet in eine Vielzahl nationaler und internationaler Übereinkünfte und Leitlinien. Allen gemein ist das Bekenntnis zur Kooperation und Koordination mit dem Ziel *bedarfsgerechter, ganzheitlicher Beruflicher Bildung und lebenslangen Lernens*.

In der internationalen Gemeinschaft ist das BMZ verschiedenen **maßgeblichen Vereinbarungen** verpflichtet, die nachfolgend beispielhaft – thematisch gegliedert – aufgeführt werden, ergänzt um ausgewählte internationale Konzeptpapiere:<sup>6</sup>

### Internationale Vereinbarungen und Konzepte

Globale entwicklungspolitische Zielvereinbarungen	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <u>Sustainable Development Goals (SDG)</u>; insbes. SDG 4.4 Im Vergleich zu MDG 3 (Primarschulbildung für alle) bezieht sich SDG 4 auch auf lebenslanges Lernen</li> <li>- <u>Bericht der Bundesregierung</u> zum High Level Political Forum on Sustainable Development 2016 Deutschland will jährlich mind. EUR 400 Mio. in Bildungsmaßnahmen investieren; regionaler Schwerpunkt: Afrika, hohe Aufmerksamkeit haben fragile und von Konflikt bedrohte Gebiete</li> </ul>
Globales Übereinkommen zur Bildungspolitik	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <u>Education 2030</u> – Incheon Declaration and Framework for Action: Towards inclusive and equitable quality education and lifelong learning for all, UNESCO 2015 Die Umsetzung von SDG 4 wurde im World Education Forum (Korea) und das Framework for Action weiter ausgeführt</li> </ul>
Übereinkommen und richtungsweisende Konzepte zu Beruflicher Bildung und Beschäftigung	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <u>Shanghai Consensus</u> – Transforming TVET: Building skills for work and life, UNESCO 2012 Der internationale Berufsbildungskongress in Shanghai verabschiedet sieben Empfehlungen für Berufsbildungssysteme unter der Zielsetzung Zugang zu Bildung, Inklusion, Gleichstellung, Bildung für nachhaltige Entwicklung, Friedenskultur.</li> <li>- <u>Stepping up Skills</u> – For more jobs and higher productivity, Weltbank 2010 Das Weltbank-Rahmenkonzept stellt den <i>Fachkräftemangel als zentrale Herausforderung der Arbeitsmärkte</i> heraus und enthält Gestaltungsempfehlungen für Berufsbildungssysteme zwecks <i>Erhöhung von Beschäftigung, Produktivität und Wachstum</i>. Bereits 1993 leitete die Weltbank mit ihrem richtungsweisenden Grundsatzpapier ‚<i>Skills for Productivity</i>‘ die Wende von Angebots- zu Nachfrage-orientierter Berufsbildung ein.</li> </ul>

<sup>6</sup> Links verweisen auf die Originaldokumente im Internet; vollst. Quellennachweise siehe Anhang 1.

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <u>G20 Training Strategy</u> – A Skilled Workforce for Strong, Sustainable and Balanced Growth, ILO 2010 Die G20-Strategie der ILO enthält einen Rahmenplan zur Kompetenzentwicklung sowie Umsetzungsempfehlungen für verschiedene Länder/Rahmenbedingungen. Bereits auf der International Labour Conference 2008 wurde <i>Kompetenzentwicklung von Arbeitskräften für die Anforderungen moderner Arbeitsmärkte</i> als strategisches Ziel der G20 definiert.</li> <li>- <u>EU Commission</u> – Promoting Employment through EU Development Cooperation, 2007 Mit dem Ziel langfristiger Armutsreduktion stellte die EU-Kommission 2007 <i>Beschäftigungsförderung bei menschenwürdigen Arbeitsbedingungen, sozialer und arbeitsrechtlicher Absicherung</i> ins Zentrum ihrer Kooperation.</li> <li>- <u>ILO Decent Work Agenda</u>, 1999 Die ILO-Agenda für menschenwürdige Arbeit hat nach wie vor Gültigkeit. Sie enthält folgende Ziele: Umsetzung von Kernarbeitsnormen; menschenwürdige Beschäftigungsmöglichkeiten mit ausreichendem Einkommen; Stärkung der sozialen Sicherheit; Stärkung des Dialogs zwischen den Sozialpartnern.</li> </ul>
Verpflichtung zur Stärkung von Frauen	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <u>UN Women's Empowerment Principles</u>, 2011 Die gemeinsame Initiative von UN Women und UN Global Compact (UNGC) richtet sich v.a. an Unternehmen und enthält Empfehlungen zur Förderung der Geschlechtergleichstellung am Arbeitsplatz, auf dem Arbeitsmarkt und der Gesellschaft.</li> <li>- <u>G7 Erklärung von Elmau</u> – u.a. Women's Entrepreneurship, 2015 Die G7-Erklärung würdigt die unternehmerische Selbständigkeit von Frauen wird als wesentlicher Antriebsfaktor für Innovationen, Wachstum und Arbeitsplätze. Frauen sind in der Berufsbildung noch unterrepräsentiert, daher soll ihr Anteil in Berufsbildungsmaßnahmen bis 2030 um ein Drittel gesteigert werden.</li> </ul>

## 2 Rahmenbedingungen und Voraussetzungen für eine Förderung der Beruflichen Bildung mittels FZ

Im folgenden Abschnitt werden maßgebliche Rahmenbedingungen der Beruflichen Bildung in EZ-Partnerländern aufgezeigt. Hierzu gehören:

- eine Darstellung der Herausforderungen und Potenziale der (vielfach stark segmentierten) Arbeitsmärkte;
- eine Zusammenfassung der typischen Defizite von Berufsbildungssystemen in EZ-Partnerländern; sowie
- die Erläuterung der wichtigsten Erfolgsfaktoren für Berufsbildungsreformen, die bei der Gestaltung von EZ-Vorhaben berücksichtigt werden sollten.

### 2.1 Herausforderungen und Potenziale der Arbeitsmärkte

**Berufliche Bildung per se schafft keine Beschäftigung. Sie ist jedoch Voraussetzung für Wachstum und wirtschaftliche Entwicklung – sofern sie den spezifischen Anforderungen des Arbeitsmarktes im Partnerland gerecht wird.**

Berufliche Bildung kann insbesondere in einer Situation wirtschaftlicher Prosperität zu mehr Beschäftigung und Einkommen beitragen, falls sie konsequent bedarfsorientiert gestaltet wird.<sup>7</sup> Dabei gilt es, sowohl die hohe *gesellschaftliche Nachfrage* nach beruflicher Qualifizierung zu befriedigen,<sup>8</sup> als auch den schnell wachsenden und sich fortlaufend wandelnden *Anforderungen* insbesondere *moderner Wirtschaftssektoren* gerecht zu werden.

Die nachstehende Grafik veranschaulicht die besondere Stellung des beruflichen Aus- und Weiterbildung, welche sowohl der Nachfrage der Individuen nach Qualifizierung (soziale Nachfrage), als auch der Nachfrage des Arbeitsmarktes nach qualifizierten Fachkräften (wirtschaftliche Nachfrage) gerecht werden muss.

---

<sup>7</sup> Im Kontext *geringer* Wirtschaftsentwicklung kann Berufliche Bildung durch Bereitstellung qualifizierter Arbeitskräfte zumindest die Voraussetzungen für eine Steigerung der Wirtschaftsleistung schaffen.

<sup>8</sup> Gemeint ist der Aus- und Weiterbildungsbedarf von Schulabgängern, Arbeitslosen und besonderen Zielgruppen.

**Grafik: Angebot der Beruflichen Bildung in Abhängigkeit der sozialen Nachfrage und der Nachfrage der Wirtschaft<sup>9</sup>**



Damit Berufliche Bildung tatsächlich zu Beschäftigung führt, genügt es nicht, allein das Angebot an qualifizierten Arbeitskräften zu erhöhen. Es muss auch die Nachfrage der Wirtschaft entsprechend gestärkt werden. Das BMZ verfolgt daher vielfach einen „Integrierten Ansatz für Beschäftigung“,<sup>10</sup> somit eine verbesserte Koordination von Vorhaben der Berufsbildung mit solchen der Arbeitsmarktpolitik, Privatwirtschaftsförderung und Wirtschaftspolitik.

### Herausforderungen

Die Arbeitsmärkte vieler EZ-Partnerländer sind durch folgende Herausforderungen gekennzeichnet:<sup>11</sup>

- **Segmentierung der Arbeitsmärkte**  
Trotz fließender Übergänge ist der Arbeitsmarkt zwischen urbanem und ruraalem, modernem und traditionellem sowie formellem und informellem Sektor klar zu unterscheiden. Moderne Industrie und traditionelles Gewerbe existieren nebeneinander und stellen völlig unterschiedliche Anforderungen an das Berufsbildungssystem. Hinzu kommen die unterschiedlichen *Entwicklungsgeschwindigkeiten* der genannten Sektoren. Berufliche Bildung muss auf die unterschiedlichen Dynamiken und sich verstärkenden Disparitäten der jeweiligen Sektoren durch permanente Anpassung ihrer Inhalte reagieren.
- **Unzureichendes Matching zwischen Arbeitskräfteangebot und -nachfrage**  
Die durch Industrialisierung und technischen Fortschritt wachsende Nachfrage der modernen Wirtschaft nach Fachkräften mittlerer und gehobener Qualifikation kann oft nicht befriedigt werden. Freie Stellen werden vielfach mit Akademikern besetzt, die nicht über die erforderlichen praktischen Kompe-

<sup>9</sup> Vgl. BMZ: Positionspapier (2012), Abschnitt 2.2.

<sup>10</sup> BMZ: Positionspapier (2012), Abschnitt 5.4.

<sup>11</sup> Ebd., Abschnitt 2.2.

tenzen verfügen. In vielen Ländern wirkt der Mangel an Fachkräften mittlerer Qualifikation (dt.: Facharbeiter) als *Wachstumsbremse*.

- **Beschäftigungspotenzial des informellen Sektors**  
Trotz wirtschaftlichen Wachstums bleibt die Absorptionsfähigkeit der modernen Wirtschaft oft begrenzt. Daher sucht weiterhin eine hohe Zahl zumeist junger, gering qualifizierter Menschen eine Beschäftigung im sogenannten informellen Sektor – der jedoch von prekären Arbeitsbedingungen und starken konjunkturellen Schwankungen geprägt ist. Angepasste Berufsbildungsangebote für Zielgruppen im informellen Sektor sollten dies berücksichtigen und unmittelbar zu einer Stabilisierung ihres Einkommens beitragen. Sie sollten die Menschen jedoch perspektivisch auch zu einer Beschäftigung im formellen Sektor befähigen.
- **Geringe Arbeitsplatzbindung**  
Unternehmen in EZ-Partnerländern sind vielfach zurückhaltend, nennenswert in die Aus- und Weiterbildung ihrer Mitarbeiter/innen zu investieren. Die Möglichkeiten, gut ausgebildete Fachkräfte längerfristig an das Unternehmen zu binden, sind begrenzt. Der bestehende Nachfrageüberhang für qualifizierte Fachkräfte begünstigt also die Arbeitskräftefluktuation, weshalb Unternehmen vielfach von ihren eigenen Qualifizierungsinvestitionen kaum längerfristig profitieren. Dieser Effekt wird sich vermutlich erst auf mittlere Sicht durch eine massive Erhöhung des Angebots qualifizierter Fachkräfte abschwächen.
- **Gezielter Arbeitskräfteexport**  
Der Mangel an qualifizierten Fachkräften wird in einigen Ländern durch einen gezielten internationalen „Arbeitskräfteexport“ zur Erwirtschaftung von Transfereinkommen zusätzlich erhöht. Für die im Ausland tätigen Arbeitskräfte sind wiederum *internationale Berufsstandards* maßgeblich, die im Berufsbildungssystem des jeweiligen Entsendungslandes Berücksichtigung finden müssen.
- **Krisen und Flucht**  
Im Fall von politischen und humanitären Krisen, inneren Konflikten, Kriegen und Naturkatastrophen werden die ohnehin bestehenden Arbeitsmarktprobleme insofern verschärft, als gerade arbeitsfähige oder ausgebildete Menschen ihre Heimatländer meist zuerst verlassen.

## Potenziale

Die Arbeitsmärkte in EZ-Partnerländern bergen jedoch nicht nur Herausforderungen. Es existiert auch eine Reihe von Potenzialen, auf die die Berufliche Bildung sinnvoll reagieren bzw. an die sie anknüpfen kann:

- **Anerkennung der Relevanz Beruflicher Bildung**  
Der hohe Bedarf an qualifizierten Fachkräften hat zahlreiche Partnerländer dazu gebracht, massiv in die Berufliche Bildung zu investieren<sup>12</sup> – jeweils mit dem Ziel, eine nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung zu ermöglichen und die Wettbewerbsfähigkeit der einheimischen Wirtschaft auf dem Weltmarkt zu sichern. Hieran kann die EZ sinnvoll anknüpfen, um insbesondere auf politischer Ebene, aber auch bei der Umsetzung Beruflicher Bildung eine

---

<sup>12</sup> Hiermit sind nicht allein physische Investitionen gemeint, sondern alle Elemente von Berufsbildungsreformen, einschließlich Strategiebildung, gesetzliche Rahmenbedingungen, Institutionenentwicklung, Aufbau von Infrastruktur, Personalentwicklung, etc.

stärkere Beteiligung der Wirtschaft zu befördern. Insbesondere in innovativen Branchen verändern sich die nachgefragten Berufsprofile oft sehr dynamisch entsprechend der eingesetzten Technologien. Dies eröffnet u.a. Möglichkeiten, neue Ansätze der Berufsbildung zu erproben.

- **Lernprozesse außerhalb des formalen Berufsbildungssystems**

In den meisten Partnerländern existieren verschiedenste beschäftigungsrelevante berufliche Lernprozesse, die bislang nicht oder nur zum Teil in das Berufsbildungssystem integriert sind. Typische Beispiele sind etwa informelles Lernen (*learning on the job*), betriebliche Weiterbildung, non-formale berufliche Bildung oder auch die traditionelle Lehrlingsausbildung im informellen Sektor, wie sie in einigen Ländern existiert. Um diese Prozesse innerhalb der Berufsbildungssysteme besser zu nutzen, ist vor allem eine stärkere Kooperation mit der (formellen und informellen) Wirtschaft erforderlich. Darüber hinaus gilt es, im betrieblichen Kontext erworbene Kompetenzen auch formal anzuerkennen (*Recognition of Prior Learning, RPL*), um damit den Menschen Möglichkeiten beruflicher Weiterentwicklung und entsprechende Aufstiegschancen zu eröffnen.

- **Sektorbezogene Qualifizierung**

Potenziale zur Verbesserung der Beruflichen Bildung ergeben sich durch die bestehenden sektorbezogenen Qualifizierungssysteme, welche etwa in den Bereichen der Wasser- und Energieversorgung, der Landwirtschaft und Ernährungssicherung sowie dem Gesundheitswesen in vielen Ländern bereits existieren. Der Bedarf einer sektorbezogenen beruflichen Qualifizierung ergibt sich vielfach durch sektorale Reformen in Verbindung mit entsprechenden Investitionen.<sup>13</sup> Im Sinne eines ganzheitlichen Bildungsansatzes sollten diese Teilsysteme, welche auch Träger der Erwachsenenbildung einschließen, weiter ausgebaut und in die nationalen Berufsbildungssysteme integriert werden.

- **Stellenwert des informellen Sektors**

Die wachsende Einsicht, dass der informelle Sektor in vielen EZ-Partnerländern dauerhaft einen signifikanten Wirtschaftsbereich ausmacht, in dem ein Großteil der ökonomischen Aktivitäten stattfindet, impliziert eine stärkere Fokussierung auf die Bedürfnisse der Zielgruppen im informellen Sektor – im Sinne einer konsequenten Armutsorientierung und Breitenwirksamkeit der Beruflichen Bildung. Geeignete Ansätze existieren seit langem, wurden jedoch in der Vergangenheit nicht konsequent genug in der Konzeption von Vorhaben berücksichtigt. Dabei können gegebenenfalls Synergien mit Ansätzen zur Förderung von kleinen und mittleren Unternehmen genutzt werden (Mikrofinanzsektor).

---

<sup>13</sup> Siehe hierzu auch Abschnitt 4.8.

## 2.2 Typische Problemfelder von Berufsbildungssystemen

**Die Berufsbildungssysteme der EZ-Partnerländer weisen eine Reihe oft ähnlicher Probleme auf. Unter anderem entspricht die Berufliche Bildung dem Bedarf der Wirtschaft nur unzureichend und eröffnet damit den Menschen nicht die Chance auf angemessene Beschäftigung.**

Es ist notwendig, die typischen Problemfelder der Berufsbildungssysteme zu kennen, um ihnen bei der Gestaltung von EZ-Vorhaben wirksam begegnen zu können. Die wichtigsten Herausforderungen lassen sich wie folgt zusammenfassen:<sup>14</sup>

### 1. **Unzureichende Ausbildungskapazitäten**

Durch Bevölkerungswachstum und die damit steigende Zahl von Schulabgängern und nach Ausbildung suchenden jungen Menschen nimmt die soziale Nachfrage nach Beruflicher Bildung in vielen Ländern dramatisch zu. Die bestehenden Berufsbildungseinrichtungen verfügen zumeist nicht über ausreichenden Kapazitäten (Werkstätten und Lehrkräfte), um der steigenden Nachfrage nach beruflicher Qualifizierung zu entsprechen (*Quantitätsproblem*).

### 2. **Geringe Bedarfs- und Praxisorientierung**

Zentrales Problem vieler Partnerländer ist die fehlende Bedarfs- und Praxisorientierung der Beruflichen Bildung (*Qualitätsproblem*). Zu den Ursachen zählen die oft vorherrschende Anbindung der Berufsbildung an das allgemeine Bildungssystem, damit fehlende Arbeitsmarktnähe, mangelnde Praxiserfahrung der Lehrkräfte, unzureichende Ausbildungsinfrastruktur sowie die vielfach unzureichende Beteiligung der Wirtschaft bei der Planung und Durchführung der Beruflichen Bildung.

### 3. **Mangelnde Akzeptanz, geringes Image**

Als Folge der geringen Praxisorientierung haben formale Berufsbildungsabschlüsse oft eine geringe Akzeptanz in der Wirtschaft. Zudem hat Berufliche Bildung in vielen Ländern auch gesellschaftlich ein geringes Ansehen, insbesondere im Vergleich zur akademischen Bildung (*white collar syndrom*).

### 4. **Chronische Unterfinanzierung**

Die meisten Berufsbildungssysteme sind chronisch unterfinanziert. Es fehlt an staatlichen Mitteln und/oder geeigneten Abgabensystemen, um eine ausreichende Finanzierung der Beruflichen Bildung nachhaltig zu sichern. Die Folge sind zumeist eine qualitativ und quantitativ unzureichende technische Ausstattung und ein Mangel an qualifizierten Lehrkräften (siehe oben), was die Ausbildungsqualität jeweils stark einschränkt. Davon abgesehen erfolgt die Verwendung der verfügbaren Mittel oft angebotsorientiert. Nachfrageorientierte Finanzierungsmechanismen, welche Anreize zur Qualitätsverbesserung beruflicher Bildungsangebote setzen, existieren kaum oder haben nur eine begrenzte Reichweite.

### 5. **Verteilte Zuständigkeiten, untergeordnete Priorität**

Vielfach sind Berufsbildungssysteme stark fragmentiert, wobei verteilte, sich teilweise überlappende Zuständigkeiten mehrerer Ministerien eine konsis-

---

<sup>14</sup> In Anlehnung an BMZ: Positionspapier (2012).

tente Berufsbildungspolitik verhindern. Berufliche Bildung hat im Vergleich zu anderen Subsektoren der Bildung in der nationalen Bildungspolitik und Strategieformulierung der Partnerländer teilweise einen untergeordneten Stellenwert, was sich u. a. in der unzureichenden staatlichen Budgetzuweisung niederschlägt.

6. ***Fehlende bedarfsgerechte Angebote für Menschen ohne Sekundarabschluss und Zielgruppen im informellen Sektor***

In zahlreichen Partnerländern sind die Berufsbildungssysteme einseitig auf die formale, post-sekundäre Erstausbildung ausgerichtet. Berufsbildungsangebote für die hohe Zahl von Jugendlichen ohne Sekundarschulabschluss und Zielgruppen im informellen Sektor sind vollkommen unzureichend. Berufliche Weiterbildung, non-formale Berufsbildungsangebote und informelles Lernen im Sinne des ganzheitlichen Ansatzes lebenslangen Lernens (*LLL; life-long learning*) werden kaum berücksichtigt und zu wenig gefördert.

7. ***Fehlende Prüfungs- und Zertifizierungssysteme***

Vielfach fehlt ein auf beruflichen Standards basierendes Prüfungs- und Zertifizierungssystem, an dem Vertreter der Wirtschaft angemessen beteiligt sind und welches die Durchlässigkeit verschiedener Qualifikationsebenen und Subsysteme des Bildungssystems sicherstellt. Zwar existieren in vielen Ländern inzwischen sogenannte Nationale Qualifikationsrahmen (NQR), diese sind jedoch unzureichend in Prüfungs- und Zertifizierungsinstrumente untersetzt. Meistens fehlt es zudem an Anerkennungsmöglichkeiten für berufliche Kompetenzen, die außerhalb der formalen (oft schulischen) Berufsbildung erworben wurden.

8. ***Schwache Regulierungs- und Steuerungsinstitutionen***

In den meisten Ländern fehlt es an einer unabhängigen nationalen Berufsbildungsagentur, an der alle relevanten Akteure (Staat, Privatwirtschaft, Gewerkschaften, Zivilgesellschaft) angemessen beteiligt sind. Bestehende Regulierungs- und Steuerungsinstitutionen sind meist rein staatlich sowie personell und finanziell schwach ausgestattet, ihr Mandat ist oftmals begrenzt, die Zusammenarbeit mit der Wirtschaft und anderen relevanten Akteuren nicht verbindlich geregelt.

9. ***Unzureichende Arbeitsmarktinformationen***

Arbeitsmarktinformationssysteme sind in den meisten Partnerländern nicht existent oder unzureichend entwickelt. Somit fehlt es an der notwendigen Datenlage für eine bedarfsgerechte Berufsbildungsplanung. Auch mangelt es meistens an einer fundierten Arbeitsmarkt- und Berufsbildungsforschung als Voraussetzung für eine zukunftsweisende Weiterentwicklung z.B. von Berufsprofilen und Ausbildungsmethoden.

10. ***Fehlende aktive Arbeitsmarktpolitik***

Instrumente aktiver Arbeitsmarktpolitik sind vielfach nur ungenügend entwickelt und werden kaum mit Berufsbildungsangeboten verknüpft. So fehlt es z.B. an einer flächendeckenden Berufsorientierung und -beratung, der Bereitstellung von Informationen über verfügbare Stellen sowie einer effektiven Arbeitsplatzvermittlung. Programme zur Existenzgründung oder spezifische Beschäftigungsprogramme sind oft regional begrenzt oder zeitlich befristet und haben daher eine begrenzte Breitenwirkung.

### 11. **Fehlende Anpassungsmechanismen**

In Anbetracht des technologischen und gesellschaftlichen Wandels in den Partnerländern fehlt es an effektiven Mechanismen, welche eine kontinuierliche Modernisierung der Beruflichen Bildung entsprechend der Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt gewährleisten.

Die oben skizzierten Problemfelder sind vielschichtig. Eine besondere Herausforderung für die Partnerländer liegt somit darin, dass sowohl die *Quantität* als auch die *Qualität* der Beruflichen Bildung nennenswert gesteigert werden müssen. Somit stehen die Regierungen bei der Reform ihrer Berufsbildungssysteme stets vor dem Zielkonflikt zwischen einer notwendigen Steigerung der Berufsbildungsqualität und Bedarfsorientierung einerseits und einer massiven Kapazitätserhöhung zwecks Erzielung der notwendigen Breitenwirkung andererseits. Darüber hinaus gilt es, sowohl die *Übergänge* von der allgemeinen zur Beruflichen Bildung durchlässig zu gestalten, als auch die Möglichkeit lebenslangen Lernens durch entsprechende *weiterführende Qualifizierungsangebote* zu gewährleisten.

## 2.3 **Erfolgsfaktoren für Berufsbildungsreformen | Ansatzpunkte für die FZ**

**FZ-Vorhaben zur Förderung der Beruflichen Bildung erzielen nur dann die gewünschten Resultate, wenn sie in entsprechende Reformen des Partnerlandes eingebettet sind. Diese Reformen sollten die im vorherigen Abschnitt skizzierten Problemfelder wirksam adressieren.**

Aufgrund des politischen Drucks der rasch wachsenden jungen Bevölkerung, welche berufliche Qualifizierung nachfragt, verfolgen die Partnerregierungen vielfach zunächst das Ziel einer raschen Erweiterung der Berufsbildungskapazitäten. Um die Beschäftigungs- und Einkommenschancen der Berufsbildungsabsolventen tatsächlich zu erhöhen, muss die angestrebte Kapazitätssteigerung mit einer Qualitätsverbesserung der Berufsbildung einhergehen.

Reformen der Beruflichen Bildung sollten darum insbesondere eine nachhaltige Steigerung der *Berufsbildungsqualität* zum Ziel haben. Dies erfordert entsprechende politische Weichenstellungen, die durch FZ-Investitionen wirksam flankiert werden können. Berufsbildungsreformen können dann als erfolgversprechend eingestuft werden, wenn folgende Faktoren berücksichtigt werden:

### 1. **Umfassende Beteiligung der Wirtschaft bei Planung und Durchführung Beruflicher Bildung**

Um eine maximale Bedarfsorientierung der Beruflichen Bildung zu gewährleisten, ist es notwendig, Vertreter der Wirtschaft bei der Gestaltung der Berufsbildungspolitik, der Definition von Berufsstandards,<sup>15</sup> bei der Durchführung Beruflicher Bildung und der Abnahme von Prüfungen maßgeblich zu beteiligen. Im Idealfall wird die Steuerung des Berufsbildungssystems einer unabhängigen Berufsbildungsagentur, in der die Wirtschaft angemessen vertreten ist, übertragen.

---

<sup>15</sup> Berufsstandards (in Dtlid. gleichbedeutend: Berufsprofile, Berufsbilder) reflektieren die Qualifikationsanforderungen eines Berufs, sie beschreiben das angestrebte Kompetenzprofil nach Abschluss der Ausbildung und definieren somit die Inhalte der Ausbildung. Berufsstandards bilden die Grundlage für die Gestaltung der Curricula sowie der Prüfungsanforderungen.

Auf der Durchführungsebene ist eine möglichst weitreichende Verlagerung der Ausbildung in die Unternehmen anzustreben, um ein *Lernen im Arbeitsprozess* zu ermöglichen. Hierdurch wird größte Praxisnähe sichergestellt, zudem werden öffentliche Mittel geschont. Zentral ist die Entwicklung geeigneter Anreizsysteme, um eine zunehmende Beteiligung der Wirtschaft an der Ausbildung sowohl für Unternehmen als auch für Berufsschulen attraktiv zu machen (FZ-Relevanz).

## **2. Hoher Praxisanteil und Handlungsorientierung der Beruflichen Bildung**

Erfolgreiche Berufliche Bildung ist durch einen hohen Praxisanteil gekennzeichnet. Dieser wird durch die Mitwirkung der Unternehmen und die Verknüpfung der Lernorte Schule und Betrieb (dualer Ansatz) am ehesten gewährleistet. Auch bei einer rein zentrengestützten Ausbildung muss der Schwerpunkt auf den Erwerb praktischer Fähigkeiten gelegt werden. Dies erfordert u.a. umfassende Investitionen in geeignete Ausbildungsinfrastruktur (FZ-Relevanz).

Die sogenannte ‚*Handlungsorientierung*‘ der Berufsbildung und ihre Ausrichtung am Arbeitsprozess erlaubt es den Lernenden, komplexe Arbeitsvorgänge in der beruflichen Praxis eigenständig zu bearbeiten, in Produktions- und Dienstleistungsprozessen entsprechende Verantwortung zu übernehmen sowie ihr Arbeitsumfeld selbst mit zu gestalten und an gesellschaftlichen Prozessen mitzuwirken.

## **3. Auf bedarfsgerechten Standards basierendes Prüfungs-/Zertifizierungs- und Qualifikationssystem**

Eine konsequente Nachfrageorientierung erfolgt über die Definition der am Arbeitsplatz benötigten Kompetenzen. Bedarfsgerechte berufliche Standards orientieren sich somit nicht am Input, sondern an den zu erzielenden Ergebnissen Beruflicher Bildung (*Outcome*). Die auf Standards basierende Prüfung und Zertifizierung beruflicher Kompetenzen erfolgt unabhängig davon, wo und wie diese erworben wurden. Viele Länder bemühen sich zunehmend um eine Anerkennung der außerhalb des Bildungssystems erworbenen Kompetenzen (*Recognition of Prior Learning, RPL*). Durch entsprechende Gestaltung des übergreifenden Nationalen Qualifikationsrahmens (NQR) wird darüber hinaus die Durchlässigkeit innerhalb des Bildungssystems angestrebt.

## **4. Praxisnahe Aus- und Weiterbildung der in der Berufsbildung tätigen Lehrkräfte**

Die Qualität der Beruflichen Bildung hängt in jedem Kontext maßgeblich von der Kompetenz der Lehrkräfte ab. Berufliche Lehrkräfte müssen über eine fundierte Fachtheorie und Fachpraxis sowie über didaktische Fähigkeiten und berufspädagogische Kenntnisse verfügen. Sie gelten als *wichtigster Input-Faktor* der Beruflichen Bildung.

Eine hohe Praxisorientierung ist darum bereits in der Erstausbildung der Lehrkräfte sicherzustellen. Hierfür sind u.a. Investitionen in die entsprechende technische Ausstattung erforderlich (FZ-Relevanz). Die anschließende Weiterbildung muss regelmäßige Praktika vorsehen, um den Lehrkräften im Verlauf ihrer Lehrtätigkeit den Kontakt zur Arbeitswelt zu erhalten und ihnen somit relevante Kenntnisse über technologischen Fortschritt und veränderte Arbeitsplatzanforderungen zu vermitteln.

## **5. *Leistungsfähige Institutionen zur Regulierung, Steuerung, Finanzierung, Durchführung und Qualitätssicherung Beruflicher Bildung***

Sowohl auf nationaler, auf regionaler, als auch auf lokaler Ebene sind leistungsfähige Institutionen erforderlich, welche die Regulierung, Steuerung, Finanzierung, Durchführung und Qualitätssicherung Beruflicher Bildung übernehmen. In allen genannten Bereichen sind eine Beteiligung aller relevanten Akteure sowie ein angemessener Grad an Dezentralisierung zu empfehlen. Zwecks Entlastung des Staates (Subsidiaritätsprinzip) sollte die Durchführung Beruflicher Bildung in angemessenem Umfang auch auf die Wirtschaft sowie privatwirtschaftliche und gemeinnützige Anbieter übertragen werden.

Der Aufbau der institutionellen Strukturen erfordert verlässliche Kooperationsbeziehungen, Organisations- und Personalentwicklung sowie (speziell im Fall von Ausbildungszentren) entsprechende Investitionen in die technische Ausstattung (FZ-Relevanz; siehe oben). Die leistungsgerechte Bezahlung hoch-qualifizierter Fach- und Führungskräfte gilt als kritischer Faktor zur Erhaltung der institutionellen Leistungsfähigkeit.

## **6. *Instrumente zur nachhaltigen Finanzierung Beruflicher Bildung***

Berufliche Bildung kann nur dann nachhaltig und breitenwirksam umgesetzt werden, wenn dafür auch die nötigen Budgetmittel und Finanzierungsinstrumente verfügbar sind. Ein geeignetes Element zur Sicherung einer nachhaltigen Berufsbildungsfinanzierung ist die Einführung von zweckgebundenen und von anderen Haushaltspositionen klar abgegrenzten Berufsbildungsfonds (FZ-Relevanz).

Neben der herkömmlichen angebotsseitigen Finanzierung gewinnen nachfrageseitige Finanzierungsinstrumente zunehmend an Bedeutung, da sie den Wettbewerb zwischen den Ausbildungsanbietern stärken und damit Anreize zur Qualitätssteigerung und zur Marktentwicklung setzen. In welcher Mischung angebots- oder nachfrageseitige Ansätze zum Einsatz kommen sollen, d.h. inwieweit eine Förderung von Institutionen oder Individuen zweckmäßig ist, ist kontextabhängig zu beurteilen.<sup>16</sup> Dasselbe gilt für die Frage, ob die Finanzierung zuschuss- oder darlehensbasiert erfolgen soll.

## **7. *Arbeitsmarktinformationssysteme, Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Instrumente aktiver Arbeitsmarktpolitik***

Eine wirksame Synchronisation von Arbeitskräfteangebot und -nachfrage erfordert entsprechende Rahmenbedingungen und Instrumente. Valide Arbeitsmarktdaten sind sowohl für individuelle Berufsentscheidungen, als auch für die Wirtschaftspolitik (z.B. Branchen-/Standortförderung) von Bedeutung. Investitionen in Arbeitsmarktinformationssysteme ermöglichen eine bedarfsgerechte Berufsbildungsplanung, diese Systeme müssen jedoch in EZ-Partnerländern der starken Segmentierung der Arbeitsmärkte Rechnung tragen.

Sofern Berufsbildungsreformen bereits fortgeschritten sind, ist eine Etablierung angepasster Arbeitsmarkt- und Berufsforschung notwendig, um Berufsprofile,

---

<sup>16</sup> Zur Definition angebots- und nachfrageseitiger Finanzierung siehe Abschnitt 3.2.

Standards und Methoden der Beruflichen Bildung an technologischen Fortschritt und sich verändernde Arbeitsplatzanforderungen anpassen zu können.

Als Instrumente aktiver Arbeitsmarktpolitik sind darüber hinaus qualifizierte Beratungs-, Orientierungs- und Vermittlungsleistungen, insbesondere auch für benachteiligte Zielgruppen, zu entwickeln, um ein besseres ‚*Matching*‘ zwischen Angebot und Nachfrage auf den Arbeitsmärkten zu erzielen.

## **Fazit**

Die oben beschriebenen Faktoren bilden unabhängig vom konkreten Länderkontext wichtige Voraussetzungen für die erfolgreiche Umsetzung von Berufsbildungsreformen und die Wirksamkeit der EZ, die in der Regel vor allem nachhaltige Beschäftigungseffekte zum Ziel haben. Die hier ausgeführten Erfolgsfaktoren korrespondieren eng mit den in Anhang 3 erläuterten Grundprinzipien der Berufsbildung in Deutschland.

Zentrale, sektorunabhängige Voraussetzungen für die erfolgreiche Umsetzung der EZ sind darüber hinaus die ausreichende Reformbereitschaft der Partnerregierung sowie die breite Partnerbeteiligung in der Konzeption der EZ-Vorhaben. Es versteht sich, dass nicht alle genannten Reformelemente und zugehörigen Instrumente mit Unterstützung der deutschen EZ umgesetzt werden können.

Bei einigen der o.g. Faktoren können FZ-geförderte Investitionen einen signifikanten Beitrag zu den angestrebten Reformen leisten – zum Beispiel durch die Förderung von Ausbildungswerkstätten und/oder die Errichtung zweckgebundener Berufsbildungsfonds (Details siehe Abschnitt 4.3). Andere Reformbereiche können durch die TZ und/oder andere Geber unterstützt werden. Wichtig ist, zu einem gemeinsamen Verständnis der Erfordernisse zu gelangen und in Kooperation mit Partnerregierung und anderen Gebern geeignete Reformansätze zu entwickeln, für deren Umsetzung die jeweiligen Partner verschiedene, auf einander abgestimmte Leistungen erbringen.

## 3 Grundlagen der Finanzierung Beruflicher Bildung

Im folgenden Abschnitt werden grundlegende Begriffe und Zusammenhänge der Berufsbildungsfinanzierung dargestellt. Hierzu gehören:

- die Darstellung der wichtigsten Kostenarten und Finanzierungsquellen;
- eine Definition der verbreiteten Finanzierungsformen;
- die Betrachtung, inwieweit die Finanzierung Einfluss auf die Effizienz und Effektivität Beruflicher Bildung hat; sowie
- die Darstellung der zentralen Systemkomponenten öffentlicher Berufsbildungsfinanzierung.

### 3.1 Überblick: Kostenarten, Akteure, Finanzierungsformen

**Die Kosten beruflicher Aus- und Weiterbildung liegen in der Regel signifikant über jenen für andere Bereiche der Bildung, wie etwa der Grund-, Sekundar- und Hochschulbildung. Es ist wichtig, das breite Spektrum verschiedener Kostenarten sowie die Interessenlagen der verschiedenen Akteure zu kennen, um einzuschätzen, welche Finanzierungsformen jeweils geeignet sind, die gewünschten Effekte zu erzielen.**

Die Kosten Beruflicher Bildung sind unter anderem abhängig vom jeweiligen Berufsfeld, dem Ort der Ausbildung (Ausbildungszentrum, Unternehmen), dem Verhältnis von Praxis- und Theorieanteilen, der Organisation und dem Produktivitätsgrad der praktischen Ausbildungskomponenten (Lehrwerkstatt vs. Ausbildung im Produktionsprozess) sowie ggf. gewährten Vergütungen (Ausbildungsvergütung, Zuschuss zu Transport und Verpflegung der Auszubildenden).

Die gegenüber anderen Bildungsbereichen vergleichsweise hohen Kosten des Berufsbildungssystems sind insbesondere zurückzuführen auf:

- höhere Personalkosten durch eine geringere Anzahl von Auszubildenden je Ausbilder (insbesondere während praktischer Ausbildungsphasen);
- vergleichsweise hohe Anlagenintensität,<sup>17</sup> damit verbunden hohe Investitions- und Betriebskosten für technische Ausstattung;
- hohe Materialkosten durch Verbrauch von Rohmaterial;
- vielfach komplexe Systeme zur Regulierung Beruflicher Bildung unter Beteiligung verschiedener Akteure (Staat, Wirtschaft, Zivilgesellschaft), insbesondere im Hinblick auf die bedarfsgerechte Gestaltung beruflicher Standards sowie entsprechender Prüfungs- und Zertifizierungssysteme.

---

<sup>17</sup> Bedarf an hochwertiger technischer Ausstattung.

Die Kosten Beruflicher Bildung lassen sich sinnvoll sowohl nach ihrer Art (Kosten für Gebäude und Ausstattung, Personal, Material, Verwaltung, etc.), nach Zeitpunkt und Häufigkeit (einmalige vs. laufende Kosten), als auch nach ihrer Entstehung (Ebenen und Institutionen des Berufsbildungssystems) unterscheiden.

## Kostenarten

Die nachfolgende Tabelle liefert – ohne Anspruch auf Vollständigkeit – einen Überblick über die wichtigsten Kostenarten und deren Bestandteile, gegliedert nach ihrer Entstehung.

### Kosten Beruflicher Bildung | nach ihrer Entstehung

Entstehung	Kostenarten und Bestandteile   Beispiele
1. Kosten der Auszubildenden	<p><u>Kosten des Individuums, um Ausbildung wahrzunehmen:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Transport zu / von der Ausbildungsstätte</li> <li>• Unterkunft, Verpflegung (sofern Ausbildung nicht am Wohnort)</li> <li>• ggf. Kosten für Ausbildungsmaterial</li> <li>• Opportunitätskosten (entgangener Arbeitslohn während der Ausbildung)</li> </ul>
2. Kosten der Ausbildungsinstitutionen	<p><u>Personalkosten für Lehrkräfte:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Gehälter, Vergünstigungen, Sozialleistungen etc. für angestellte Vollzeit- und Teilzeit-Lehrkräfte</li> <li>• Honorare für externe Ausbilder (freie Mitarbeiter, Honorarkräfte)</li> <li>• Weiterbildung des Ausbildungspersonals</li> </ul> <p><u>Kosten für ausbildungsbezogene Gebäude und Ausstattung:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Anschaffung von Trainingsausstattung (Maschinen, Werkzeuge, PCs, Lehr- und Lernmittel etc.)</li> <li>• Errichtung von Gebäuden (Werkstätten, Klassenräume etc.)</li> <li>• Kapitalkosten der Investitionen (z.B. Darlehenszinsen) oder Abschreibungen</li> <li>• Verbrauchsmaterial und Betriebsmittel</li> <li>• Instandhaltung von Ausstattung und Ausbildungsgebäuden</li> <li>• Sonstiges (z.B. Schutzkleidung)</li> </ul> <p><u>Personalkosten für Management und Verwaltung:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Gehälter / Vergünstigungen für Verwaltungs- und Managementpersonal</li> <li>• Weiterbildung für Verwaltungs- und Managementpersonal</li> </ul> <p><u>Kosten für sonstige Infrastruktur:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Errichtung und Instandhaltung von Gebäuden für Verwaltungs- und Sozialräume</li> <li>• Anschaffung und Instandhaltung von Büroausstattung (PCs, Drucker, Möbel etc.)</li> <li>• Ausstattung anderer Räume (z.B. Küche, Bibliothek, Sozialräume)</li> <li>• Kapitalkosten der Investitionen bzw. Abschreibungen</li> <li>• Laufende Kosten für Strom, Wasser, Heizung, Telekommunikation, Reinigung etc.</li> <li>• Sonstige laufende Kosten (z.B. Lizenzen, Versicherungen)</li> </ul>

<p>3. Kosten der Unternehmen</p>	<p><u>Kosten betrieblicher Ausbildungsstätten oder in den Produktionsprozess integrierter Aus- und Weiterbildung:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ausbildungsbezogene Ausstattung und Gebäude (siehe oben), inkl. Kapitalkosten für Investitionen bzw. Abschreibungen</li> <li>• Kosten für die Aus- und Weiterbildung betrieblicher Ausbilder</li> <li>• Laufende Personalkosten für Ausbilder / Instrukturen</li> <li>• Ggf. Ausbildungsvergütung für Auszubildende, sonstige Vergünstigungen</li> <li>• Kosten für die Koordination der innerbetrieblichen Ausbildung</li> <li>• Ausbildungsmaterial bzw. Verlust von Produktionsmaterial</li> <li>• Sonstige der Ausbildung zurechenbare Kosten (z.B. Lizenzen, Versicherungen)</li> </ul>
<p>4. Kosten des Berufsbildungssystems</p>	<p><u>Kosten für Standardentwicklung, Prüfungs- und Zertifizierungswesen (mit oder ohne Unternehmensbeteiligung):</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Entwicklung von Berufsstandards, Prüfungsanforderungen und -unterlagen</li> <li>• Kosten für die Durchführung von Prüfungen (Personalkosten, Prüfungsmaterialien, Abschreibungen etc.)</li> <li>• Verwaltung (Personaldaten, Zertifikatsausgabe etc.)</li> <li>• Ggf. Transportkosten für Prüflinge und Prüfer</li> </ul> <p><u>Kosten der Aus- und Weiterbildung von Lehrkräften:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Einrichtung und Betrieb nationaler Aus- und Weiterbildungseinrichtungen (Investitionskosten, Personal-, Materialkosten etc.)</li> <li>• Ersatz für ausgefallene Ausbildungsleistung der an Weiterbildung teilnehmenden Ausbilder</li> <li>• Transport- und Unterkunftskosten</li> </ul> <p><u>Sonstige Kosten des Berufsbildungssystems:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Anteilige Kosten zuständiger Ministerien und nachgeordneter Behörden, Gremien, etc.</li> <li>• Anteilige Kosten von Kammern, Verbänden, Gewerkschaften etc.</li> <li>• Kosten für Aufklärungs- und Öffentlichkeitsarbeit</li> <li>• Kosten nationaler Forschungs- und Dienstleistungseinrichtungen</li> </ul>

### Beteiligte Akteure

Folgende Personen und Institutionen kommen als mögliche Finanzierungsquellen in Frage:

- die Auszubildenden und deren Familien;
- die Unternehmen;
- der Staat;
- im EZ-Kontext zusätzlich: die Gebergemeinschaft.

Die Finanzierungsbeiträge dieser verschiedenen Akteure entsprechen in der Regel *nicht* den Kosten nach ihrer Entstehung. Eine konkrete Zuordnung der Kostenarten zu einzelnen Finanzierungsquellen ist daher nicht sinnvoll.

Die Finanzierungsbeiträge einzelner Institutionen und Akteure resultieren üblicherweise aus ihrer Interessenlage. Hieraus lassen sich sinnvolle Modelle der Kostenverteilung (*cost sharing*) ableiten. – Beispiele:

- Unter Hinweis auf die sogenannte soziale Nachfrage der Zielgruppe nach Qualifizierung werden Ausbildungsgebühren erhoben. Diese müssen aus eigenen Finanzmitteln der Auszubildenden oder ihrer Familien (Einkommen, Ersparnisse, Darlehen) bestritten werden. Ausbildungsgebühren fallen unter die nachfrageseitigen Finanzierungsmodelle (siehe unten); sie bergen jedoch das Risiko der Ausgrenzung finanzschwacher Gruppen (sinkender Zugang, steigende Abbrecherquote); daher wird über Gebühren vielfach nur eine Teilkostendeckung angestrebt.
- Die Nachfrage der Wirtschaft nach qualifizierten Fachkräften rechtfertigt die Erhebung von Ausbildungsabgaben. Darüber hinaus wird versucht, die Unternehmen zu betrieblicher Aus- und Fortbildung ihrer Mitarbeiter zu motivieren. Unternehmen sind 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.
- 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. Diese Finanzierungskomponente trägt jedoch nachweislich nur geringfügig zur Deckung der Ausbildungskosten bei.

In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, 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.

Obwohl dies so ist, können durch die Wahl des Finanzierungsmodells geeignete Anreize gesetzt werden, um die Bereitstellung und Nutzung beruflicher Bildungsangebote möglichst *effektiv* und *effizient* zu gestalten (vgl. Abschnitt 3.3).

### Verbreitete Finanzierungsformen

Nachfolgend werden einige Finanzierungsformen definiert, die im Bereich der Beruflichen Bildung verstärkt Anwendung finden. Vielfach greifen die skizzierten Ansätze in der Praxis ineinander oder existieren nebeneinander.

### Finanzierungsformen

Finanzierungsform	Definition   Erläuterung
1. Angebotsseitige Finanzierung	Hierzu gehört in erster Linie die zentral gesteuerte Budgetzuweisung zwecks Bereitstellung von Ausbildungskapazitäten bzw. Unterhaltung von Ausbildungsinstitutionen durch den Staat. Zur angebotsseitigen Finanzierung zählen außerdem (Input- oder Output-orientierte) Zuschüsse für Ausbildungsanbieter, Steuernachlässe oder zinsbegünstigte Darlehen.
2. Nachfrageseitige Finanzierung	Finanzierung der privaten, individuellen Ausbildungskosten in Form von Stipendien, Steuernachlässen, deren Vorfinanzierung durch Darlehen oder die Bereitstellung von Ausbildungsgutscheinen ( <i>Vouchers</i> ). Hierdurch wird dem Auszubildenden das Instrument zur Auswahl geeigneter Ausbildungsanbieter und entsprechender Allokation von Finanzmitteln übertragen.

3. Input-orientierte Finanzierung	Angebotsseitige Finanzierung, i.d.R. bemessen nach Größe/ Kapazität und Investitionsbedarf der Ausbildungsinstitution. Umfang und Qualität der tatsächlich durchgeführten Ausbildungsleistungen bleiben unberücksichtigt. Damit fehlen Effizianreize sowie Anreize zur Verlagerung der Ausbildung in die Unternehmen.
4. Output-orientierte Finanzierung	Angebotsseitige Finanzierung 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 (sog. ‚Creaming Effect‘, Negativanreiz).
5. Vergabe von Aufträgen	Vergabe von Aufträgen zur Durchführung von Trainingsmaßnahmen mittels öffentlicher Ausschreibung, gebräuchlich insbesondere im Bereich der beruflichen Weiterbildung. Voraussetzung ist eine klare Definition der zu erbringenden Leistungen (ToR).
6. Zielgruppen-zentrierte Finanzierung	In hohem Maße marktorientierte Finanzierung: Die Auszubildenden entscheiden über die Mittelverwendung. Der Bedarf der Zielgruppe nach Beruflicher Bildung kombiniert mit der Verfügungsgewalt über Finanzmittel übt einen erheblichen „Nachfragedruck“ auf die Berufsbildungsinstitute aus, nachgefragte Berufsbildungsprogramme zu entwickeln (typisches Instrument: Bildungsgutscheine als Hebel zur Marktentwicklung).

### 3.2 Reformmodelle zur Steigerung der Effizienz und Effektivität Beruflicher Bildung

Die Wahl der Finanzierungsmodelle hat entscheidenden Einfluss auf die Effizienz und Effektivität Beruflicher Bildung. Diese Zusammenhänge werden nachfolgend anhand verschiedener Finanzierungsmechanismen aufgezeigt. Die skizzierten Reformmodelle bilden die Grundlage für die in Abschnitt 4 erläuterten neueren FZ-Ansätze zur Förderung Beruflicher Bildung.

#### Effizienz und Effektivität

Die Begriffe Effizienz und Effektivität werden in der Diskussion um Berufsbildungsfinanzierung vielfach verwendet, um verschiedene Modelle Beruflicher Bildung zu charakterisieren und deren Leistungsfähigkeit zu beurteilen.

- Die *Effizienz* eines Qualifizierungsprozesses bezeichnet die Relation von Inputfaktoren (Personalkapazität, Gebäude, technische Ausstattung) zum Output der Ausbildung (Anzahl und Kompetenzniveau der Absolventen).
- Die *Effektivität* beschreibt hingegen die Beschäftigungswirkung der Beruflichen Bildung, also die Relevanz des Aus- oder Weiterbildungsangebotes im Hinblick auf die Nachfrage des Arbeitsmarktes.

Prinzipiell kann die Effizienz der Beruflichen Bildung trotz geringer Effektivität sehr hoch sein. Dies ist etwa der Fall, wenn ein Berufsbildungssystem viele Absolventen mit geringem Mitteleinsatz hervorbringt, diese jedoch aufgrund fehlender Nachfrage und/oder schlechter Ausbildungsqualität keine Beschäftigung finden.

Zusätzliche Investitionen in die Berufsbildung haben in solchem Kontext keinen bzw. nur geringen Nutzen.

Durch die Wahl geeigneter Finanzierungsmechanismen kann sowohl die Effizienz als auch die Effektivität des nationalen Berufsbildungssystems entscheidend beeinflusst werden.

In der internationalen Berufsbildungszusammenarbeit hat sich seit den 1990er Jahren ein Wandel vollzogen von ausschließlich Input-orientierten Projektkonzeptionen hin zu stärkerer Output-Orientierung, welche eine Steigerung der Effektivität von Berufsbildungssystemen zum Ziel hat.

Die Effektivität, vor allem die Beschäftigungswirkung Beruflicher Bildung, wiederum hängt maßgeblich davon ab, in welchem Maße die Wirtschaft bei der Gestaltung und Durchführung Beruflicher Bildung beteiligt ist. Auch hierfür können Finanzierungsmechanismen entsprechende Anreize setzen.

### **Aktuelle Reformmodelle**

Nach wie vor ist in den meisten Berufsbildungssystemen die Input-orientierte angebotsseitige Finanzierung vorherrschend, also die Bereitstellung definierter Budgets für Berufsbildungsinstitutionen, basierend auf einer zentralen Haushaltsplanung (*Modell 1*). Diese ‚klassische‘ Finanzierungsform birgt jedoch einige Nachteile: sie ist wenig marktorientiert und setzt für die Ausbildungsanbieter kaum Anreize für Effizienz und Effektivität.

Es finden daher drei **Reformmodelle** zunehmend Verbreitung:<sup>18</sup>

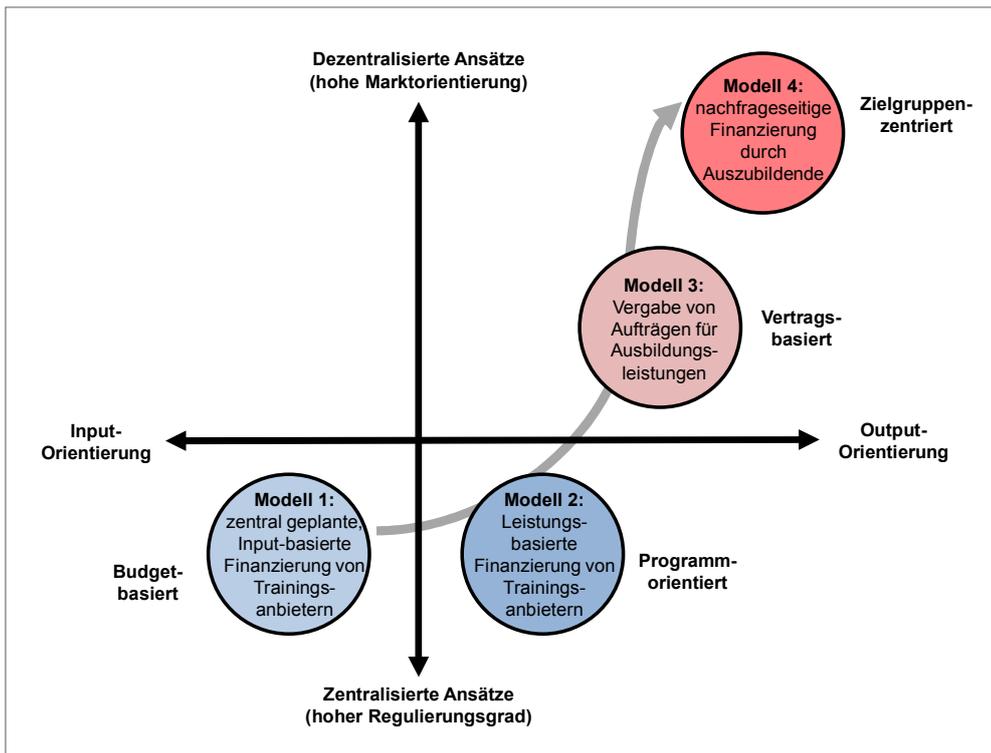
- *Programmorientierte Finanzierung (Modell 2)*  
Ergebnisorientierte (also leistungsbezogene) Finanzierung von Berufsbildungsinstitutionen
- *Vertragsbasierte Finanzierung (Modell 3)*  
Vergabe von Aufträgen an Berufsbildungsanbieter zur Erbringung spezifischer Aus- und Weiterbildungsleistungen
- *Zielgruppenzentrierte Finanzierung (Modell 4)*  
Bereitstellung der Finanzmittel an die Zielgruppe mit dem Ziel der nachfrageseitigen Mittelallokation

Alle drei Modelle verfolgen eine stärkere Output-Orientierung – und damit ebenfalls eine Effizienzsteigerung der Beruflichen Bildung. Die Finanzierungsmechanismen sind deshalb für die Gestaltung von FZ-Programmen interessant, ordnen allerdings den drei beteiligten Akteuren Staat, Berufsbildungsanbieter und Auszubildenden schwerpunktmäßig unterschiedliche Funktionen zu. Im Folgenden werden die drei Modelle näher erläutert und bewertet.

---

<sup>18</sup> Auf die Prinzipien dieser Modelle wird im Abschnitt 4.6 zu *Results-Based Financing (RBF)* zurückgegriffen.

## Grafik: Finanzierungsmodelle Beruflicher Bildung



### Programmorientierte Finanzierung

Bei der programmorientierten Finanzierung wird die öffentliche Mittelzuweisung von der Erfüllung bestimmter Leistungskriterien abhängig gemacht. Es werden konkrete Leistungsanreize gesetzt, mit dem Ziel, die Effizienz staatlich finanzierter Ausbildungsinstitutionen zu steigern.

Hierdurch wird zwar die Berufsbildungsnachfrage im Beschäftigungssystem stärker berücksichtigt, das Ausbildungsangebot wird jedoch weiterhin zentral durch den Staat gesteuert. Die zuweilen einer staatlichen Verwaltungslogik folgenden Leistungskriterien (z.B. Absolventenzahl, Ergebnisse der Abschlussprüfungen) sind ggf. wenig bedarfsgerecht. Neuere Modelle zielen deshalb auf die Anwendung wirkungsorientierter Erfolgskriterien (z.B. effektive Beschäftigung der Absolventen).

### Vertragsbasierte Finanzierung

Ein anderes Reformmodell ist die Vergabe von Aufträgen zur Durchführung definierter Aus- und Weiterbildungsleistungen. Ausgangspunkt ist ein konkreter Bedarf – etwa der Fachkräftemangel in Wachstumsbranchen oder der Aus- und Weiterbildungsbedarf bestimmter Zielgruppen (z.B. Arbeitslose). Um diesen Bedarf zu decken, initiiert der Staat öffentliche Ausschreibungen mit dem Ziel, qualifizierte Bildungsanbieter zur Durchführung entsprechender Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen unter Vertrag zu nehmen.<sup>19</sup>

<sup>19</sup> Ähnlich der Vergabe von Consultant-Leistungen erfolgt die Leistungsbeschreibung in Form von *Terms of Reference*.

Bei diesem Ansatz kommen bereits direkte Wettbewerbsmechanismen zum Einsatz. Das Modell beruht dabei auf der Annahme, dass der ‚Wettbewerbsdruck‘ unter verschiedenen Berufsbildungsinstitutionen die Effektivität und Effizienz der Angebote steigern wird und damit einen Beitrag zur Qualitätssteigerung der Ausbildung leistet.

Voraussetzung für die Anwendung dieses Modells ist das Vorhandensein eines Akkreditierungssystems zur Qualitätssicherung. Die am Wettbewerb teilnehmenden staatlichen oder privaten Berufsbildungsanbieter müssen formal *akkreditiert* sein, bestimmte Ausbildungsleistungen in Übereinstimmung mit staatlichen Vorgaben (z.B. dem Nationalen Qualifikationsrahmen) anbieten zu dürfen.

Sowohl die programmorientierte, als auch die vertragsbasierte Finanzierung bergen das Risiko des sog. *Creaming Effects*, in dem die Berufsbildungsinstitute vorzugsweise solche Teilnehmer/innen in ihre Programme aufnehmen, mit denen sich die angestrebten Lernergebnisse (finanzierungsrelevante Leistungskriterien) besonders leicht erfüllen lassen. In der Konsequenz würden Zielgruppen mit schwachen Bildungsvoraussetzungen tendenziell ausgeschlossen. Diesem Risiko kann begegnet werden, indem Erfolgskriterien für spezifische Zielgruppen festgeschrieben und ggf. mit zusätzlichen finanziellen Anreizen versehen werden.

### **Zielgruppenzentrierte Finanzierung<sup>20</sup>**

Diese Form der Berufsbildungsfinanzierung folgt klar marktwirtschaftlichen Prinzipien. Während die programm- und vertragsbasierten Reformmodelle auf eine zentrale (in der Regel staatliche) Institution als einzelnen „Kunden“ setzt, haben es die Bildungsanbieter hier mit einer Vielzahl von Einzelkunden zu tun. Erst die positive Auswahlentscheidung vieler Mitglieder der Zielgruppe führt zu einer gesicherten Finanzierung der Ausbildungsprogramme eines Anbieters. Die Zufriedenheit der Auszubildenden gewinnt somit einen sehr hohen Stellenwert. Die Zielgruppe übernimmt hier auch die Funktion der Qualitätssicherung für das jeweilige Bildungsangebot. Sie bestätigt im Idealfall die Ausbildungsqualität durch wiederholte Nachfrage bzw. Weiterempfehlung des jeweiligen Anbieters.

Beispiele für zielgruppenorientierte Finanzierungsprogramme sind Voucherprogramme (siehe 4.4), Stipendien- und Ausbildungskreditprogramme (siehe 4.5) sowie der *Conditional Cash Transfer (CCT)*.<sup>21</sup>

### **Zusammenfassende Bewertung**

Grundlegende Kritik an allen drei Reformmodellen besteht darin, dass das Management der allermeisten Berufsbildungsinstitute in EZ-Partnerländern bislang weder mit „marktgerechtem“ Verhalten in Wettbewerbssituationen noch mit Mechanismen der internen Effizienzsteigerung vertraut ist. Zumindest kurzfristig sind einer flächendeckenden Umsetzung der skizzierten Reformmodelle somit gewisse Grenzen gesetzt.

---

<sup>20</sup> Siehe hierzu auch KfW (2015): Bildung darf kein Luxus sein: Potenziale der nachfrageseitigen Bildungsfinanzierung in der Entwicklungszusammenarbeit. Materialien zur Entwicklungsfinanzierung.

<sup>21</sup> Bei CCT erhalten bedürftige Zielgruppen definierte Transferleistungen, die bestimmte Voraussetzungen gebunden sind, z.B. nachgewiesene Teilnahme an Aus- oder Weiterbildung. Es erfolgt üblicherweise keine Kontrolle der Ausbildungsqualität.

Die Einführung der dargestellten Ansätze verspricht daher am ehesten Erfolg, wenn sie sich (zunächst) auf eine begrenzte Auswahl klar definierter Berufsfelder, Branchen und/oder Regionen beziehen und von entsprechenden Beratungsangeboten flankiert werden.

### 3.3 Systemkomponenten der Berufsbildungsfinanzierung

**Die Nachhaltigkeit von FZ-Vorhaben zur Förderung Beruflicher Bildung hängt in hohem Maße von der Struktur nationaler Finanzierungssysteme ab – bestehend aus vier zentralen Systemkomponenten. Ein Verständnis der nachfolgend kurz beschriebenen Mechanismen ist somit für die Gestaltung von FZ-Vorhaben hilfreich.**

Folgende Systemkomponenten (Mechanismen) öffentlicher Finanzierungssysteme lassen sich unterscheiden:

#### 1. *Mechanismen zur Generierung von Finanzmitteln*

Es existieren verschiedene Mechanismen, die Finanzmittel für bestimmte Politikfelder (z.B. die Berufliche Bildung) zu generieren. Üblicherweise wird insbesondere der Berufsbildungssektor über Budgetzuweisungen des Staates finanziert (siehe oben: Modell 1). Budgetengpässe limitieren jedoch vielfach (insbesondere in EZ-Partnerländern) eine ausreichende Mittelallokation, die Folge ist eine oft chronische Unterfinanzierung beispielsweise der Beruflichen Bildung (siehe 2.2). Diese Unterfinanzierung kann durch eine Diversifizierung der Finanzierungsquellen – zumindest teilweise – kompensiert werden. Daher wird in vielen Fällen eine Ergänzung der staatlichen Finanzierung durch andere Quellen angestrebt. Jedoch ist die Bereitschaft nicht-staatlicher Akteure, nennenswert Finanzmittel für das (zumeist staatlich dominierte) Berufsbildungssystem aufzubringen, oft begrenzt – oder an bestimmte Bedingungen geknüpft (siehe 4.3: Berufsbildungsfonds). Es ist darum zu erwarten, dass öffentliche Mittel in den meisten Systemen auch in absehbarer Zukunft die wichtigste Rolle spielen. Die Verfügbarkeit ausreichender staatlicher Budgetzuweisungen ist für die Nachhaltigkeit vieler FZ-Projekte im Berufsbildungssektor also von hoher Bedeutung – und sollte daher im Rahmen des Politikdialogs thematisiert werden.

#### 2. *Mechanismen zur Allokation von Finanzmitteln*

Unabhängig vom Aspekt der Finanzierungsquellen gewinnt das Bestreben nach effektivem und effizientem Einsatz der vorhandenen Mittel zunehmend an Bedeutung. So wird die konventionelle, angebotsseitige Berufsbildungsfinanzierung (z.B. Subventionierung öffentlicher Berufsschulen) nach und nach stärker an messbare Effektivitäts- und Effizienzkriterien gekoppelt (siehe 4.6: *Results-based Financing*). Ergänzend kommen auch nachfrage-seitige Finanzierungsformen (Gutscheinsysteme, Ausbildungsdarlehen, Stipendien für bestimmte Zielgruppen) zum Einsatz (siehe 4.4 und 4.5).

#### 3. *Effiziente Mittelverwaltung*

Einen weiteren zentralen Mechanismus der Berufsbildungsfinanzierung bildet die Mittelverwaltung. Traditionell werden die (staatlichen) Mittel für Berufliche Bildung im Rahmen von Budgetlinien innerhalb des öffentlichen Haushalts eines Landes oder einer Provinz verwaltet. Klar definierte und transparente Verteilungsprozesse – z.B. realistische Finanzbedarfsanalyse, Finanzpla-

nung, zweckgebundene Mittelallokation, entsprechendes Monitoring – sind häufig unterentwickelt. Sie berücksichtigen die Effektivität (Wirksamkeit) der Beruflichen Bildung in der Regel nicht und beschränken sich auf jährlich mehr oder weniger gleich bleibende Mittelzuweisungen an zumeist staatliche Berufsschulen. Um die Mittelverwaltung zu reformieren und eine Zweckbindung der Mittel für Berufliche Bildung zu gewährleisten, bietet sich beispielsweise der Aufbau eines mit definiertem Mandat ausgestatteten, effizient arbeitenden Berufsbildungsfonds (siehe 4.3) an.

#### **4. Steuerungsmechanismen**

Um Transparenz der Mittelallokation und -verwendung zu gewährleisten und Missbrauch zu vermeiden, sind effektive Steuerungsmechanismen unerlässlich. Hierzu gehören u.a. das Monitoring von Finanzströmen und Mittelverwendung sowie die regelmäßige Auditierung der zuständigen Institutionen. Derartige Mechanismen sind in vielen Ländern unzureichend entwickelt, sie entstehen vielfach erst dann, wenn für die Finanzierung Beruflicher Bildung eigenständige, unabhängige Institutionen geschaffen werden.

Systeme, in denen der Staat das alleinige Mandat für Berufliche Bildung hat und die finanzielle Last für den Sektor weitgehend allein trägt, basieren oft auf angebotsorientierter Mittelverwendung, entbehren vielfach einer effizienten Mittelverwaltung und auf Transparenz gerichteter Steuerungsmechanismen. Hierdurch leiden sowohl die Effizienz als auch die Effektivität der Beruflichen Bildung (siehe oben) – mit der Folge einer zumeist sehr geringen Akzeptanz insbesondere der staatlichen Berufsbildung.

Die Bedeutung geeigneter Finanzierungsmechanismen sowie eines geeigneten institutionellen Setups für die Sicherung bedarfsgerechter Beruflicher Bildung wird hier offenkundig.

Reformansätze, die auf eine nachfrageorientierte Finanzierung, eine effiziente Verwaltung und eine transparente Mittelverwendung gerichtet sind, gehen in die richtige Richtung und können wesentlich zu einer Steigerung von Effizienz und Effektivität der Beruflichen Bildung beitragen.

## 4 Bewährte und neuere FZ-Ansätze zur Förderung Beruflicher Bildung

Im folgenden Abschnitt werden die wichtigsten FZ-Ansätze zur Förderung Beruflicher Bildung im Einzelnen betrachtet. Die Darstellung umfasst sowohl langjährig bewährte, als auch einige neuere Ansätze, die sich zurzeit in der Erprobung befinden. Die Ansätze unterscheiden sich zunächst vor allem hinsichtlich ihres Finanzierungszwecks (Finanzierung von Ausbildungsinfrastruktur vs. Bereitstellung eines Finanzierungsinstruments). Zudem reflektieren sie verschiedene Zielsetzungen, in denen Aspekte wie Breitenwirksamkeit Beruflicher Bildung, Förderung des technologischen Fortschritts, die Schaffung von Anreizen zur Effektivitäts- und Effizienzsteigerung Beruflicher Bildung und/oder die Förderung bestimmter Zielgruppen unterschiedlich gewichtet sein können.

Es werden folgende Ansätze behandelt:

- 4.1: Förderung von Berufsbildungsinstitutionen nach Kriterien;
- 4.2: Förderung sogenannter ‚Kompetenzzentren‘;
- 4.3: Berufsbildungsfonds (*Training Funds*);
- 4.4: Voucherprogramme;
- 4.5: Stipendien und Ausbildungskredite;
- 4.6: *Results-based Financing (RBF)*;
- 4.7: Integrierter Ansatz zur Förderung von Jugendbeschäftigung und Gewaltprävention.

Darüber hinaus werden Möglichkeiten zur beruflichen Qualifizierung im Zusammenhang mit Infrastrukturvorhaben behandelt (4.8) sowie die Diskussion einiger neuerer Ansätze angeregt (4.9).

## 4.1 Förderung von Berufsbildungsinstitutionen nach Kriterien

Anfragen der EZ-Partnerländer an die FZ beziehen sich in den allermeisten Fällen auf eine Kapazitätserweiterung der Beruflichen Bildung. Projekte zur Finanzierung von Ausbildungsinfrastruktur (Werkstätten, technische Ausstattung) an ausgewählten Berufsbildungsinstitutionen machen daher bis heute den überaus größten Teil aller FZ-Vorhaben im Berufsbildungssektor aus. Erfolgreich sind diese Vorhaben jedoch nur dann, wenn die Auswahl der zu fördernden Institutionen sich an verbindlichen Qualitäts- und Leistungskriterien orientiert.

### 4.1.1 Projektansatz und Voraussetzungen

Mit dem Ziel, ein allgemein zugängliches Berufsbildungssystem zu schaffen, müssen in erheblichem Umfang Aus- und Fortbildungskapazitäten geschaffen werden. Diese sollen abgesehen von Sekundarschulabgängern auch Schulabbrechern und Zielgruppen mit niedriger Allgemeinbildung berufliche Kompetenzen vermitteln, welche ihre Beschäftigungsfähigkeit erhöhen. Hierfür sind 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 ist seit langem der **mit Abstand am häufigsten verfolgte Ansatz im Rahmen von FZ-Vorhaben**.<sup>22</sup> Dabei erfolgt die Auswahl der geförderten Institute inzwischen vorwiegend nach Qualitäts- und Leistungskriterien. Diese konkurrieren jedoch nicht selten mit politischen Verteilungsinteressen der Partnerregierung.

Um die Auswahl zu fördernder Berufsbildungsinstitutionen zu objektivieren, wurde 1996 vorgeschlagen, die Förderung von Berufsbildungsinstitutionen durch die FZ grundsätzlich an die Erfüllung bestimmter Förderkriterien zu binden.<sup>23</sup> Die wichtigsten Kriterien sind:

- Relevanz der Ausbildung: Nachfrageorientierung, Praxisbezug, Kooperation mit der Wirtschaft, Vermittlung von im Arbeitsprozess relevanten Kompetenzen;
- Qualifikation des Managements und der Lehrkräfte;
- Rechtlicher Status; Effizienz der Organisation;
- Finanzielle Stabilität (Nachhaltigkeit).

Wichtigstes Förderkriterium ist die Ausbildungsrelevanz – nur hierüber können Form und Inhalt einer adäquaten beruflichen Qualifizierung gewährleistet werden.

---

<sup>22</sup> Zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Leitfadens entfielen in laufenden Vorhaben 95% der FZ-Mittel für Berufliche Bildung auf Investitionen für ausgewählte Berufsbildungsinstitutionen (4.1) und Kompetenzzentren (4.2).

<sup>23</sup> Die Grundlinien dieses Ansatzes wurden von D. Moll 1996 in einem Konzeptpapier für die KfW gelegt. Die Kriterien nebst Indikatoren wurden von Moll und Specht weiter ausdifferenziert und von der KfW (z.T. unter Mitwirkung der GIZ) mit den jeweiligen Partnerregierungen auf den jeweiligen Kontext angepasst. Vgl. z.B. GIZ/GDVT (2010): Selection and Promotion of TVET Institutes based on Criteria. Hanoi. Eine exemplarische Aufstellung der Kriterien findet sich in Anhang 4.

Die anderen Kriterien sollen die Ausbildungsqualität, die Offenheit für verschiedene Zielgruppen, ein pro-aktives Management sowie die finanzielle Nachhaltigkeit der Förderung (ausreichendes Budget für Betrieb und Wartung von Gebäuden und Ausstattung) sicherstellen. Nur solche Ausbildungsinstitutionen, die diese Kriterien – weitgehend – erfüllen, kommen für eine FZ-Förderung in Frage. Diese Orientierung erlaubt eine weitgehende Objektivierung der Auswahl und erschwert politische Einflussnahme.

Konsequenterweise sollten Programme zur Förderung von Berufsbildungsinstitutionen so aufgelegt werden, dass sich die in Frage kommenden Institute im Wettbewerb um eine Förderung bewerben können. Die Kriterien-gestützte Auswahl der Institutionen kann dabei sowohl im Rahmen einer umfangreichen Machbarkeitsstudie, als auch im Zuge der Projektdurchführung erfolgen. Auf die zeitliche Nähe zwischen Institutsauswahl und Umsetzung der Fördermaßnahmen ist zu achten, da sonst das Risiko besteht, dass zum Zeitpunkt der Investition die Leistungskriterien gegebenenfalls nicht mehr erfüllt sind.

Im Idealfall 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 und in der Lage sind, beschäftigungsbezogene Ausbildungsprogramme in Kooperation mit Unternehmen zu entwickeln und anzubieten.

#### **Verbreitete Unterschiede zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Berufsbildungsinstitutionen**

Die Erfahrung in verschiedenen Ländern zeigt, dass es tatsächlich die nicht-staatlichen Berufsbildungsinstitute sind, die den Kriterien einer flexiblen, bedarfsgerechten Ausbildung am ehesten gerecht werden. Sie orientieren sich an der Nachfrage der Wirtschaft, bieten vielfach non-formale Kurse für verschiedene, auch benachteiligte Zielgruppen, verbinden Ausbildung mit Produktion, vermitteln ihren Auszubildenden den Kontakt mit der betrieblichen Wirklichkeit, erbringen Dienstleistungen für den Markt und erwirtschaften auf diese Weise eigene Einnahmen. Staatliche Institutionen zeigen sich als **weniger flexibel**, sie konzentrieren sich vornehmlich auf die formale Langzeitausbildung, die vielfach durch **starre Eingangsvoraussetzungen** und **veraltete, praxisferne Curricula** gekennzeichnet ist. Nur bestimmte Institutionen richten ihre Ausbildungsgänge auch an Zielgruppen unterhalb des Sekundarschulniveaus. Da vielen Jugendlichen ohne Sekundarabschluss der Zugang zu qualifizierter Berufsbildung bislang fehlt, liegt hierin ein wichtiges Kriterium zur Bekämpfung von Jugendarbeitslosigkeit und zur Armutsreduktion.

Die Finanzierung laufender Kosten ist insbesondere im staatlichen Bereich oft unzureichend. In vielen staatlichen Berufsbildungszentren ist der **Mangel an Ausbildungsmaterial** für die praktische Ausbildung offenkundig: Durch das Fehlen von Rohmaterial bleibt die bereits vorhandene technische Ausstattung oft über lange Zeiträume ungenutzt. Unter solchen Bedingungen ist die Finanzierung zusätzlicher Investitionen ohne hinreichende Kostendeckung des späteren Ausbildungsbetriebs mehr als fragwürdig.

Bedauerlicherweise dürfen staatliche Berufsbildungsinstitutionen oft nur begrenzt eigene Einnahmen erzielen oder müssen diese an das übergeordnete Ministerium abführen, was die Motivation deutlich senkt, Ausbildungsprogramme für den Markt

anzubieten und/oder die Ausbildung mit der Produktion von Gütern bzw. der Erstellung von Dienstleistungen zu verbinden.

Aufgrund dieser Argumente sowie in Anbetracht der bestehenden Unterfinanzierung des staatlichen Bildungssystems versucht die KfW die Partnerregierungen zunehmend (auch) für eine **Förderung privater / nicht-staatlicher Bildungsanbieter** 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.

Einschränkend ist allerdings zu beachten, dass sich kommerzielle Trainingsanbieter in der Regel auf solche Ausbildungsgänge konzentrieren, die ohne umfangreiche Investitionen in Ausstattung und Gebäude auskommen (z. B. Management-, IT- und Sprachkurse). Es sind vorwiegend nicht-staatliche (gemeinnützige) Bildungsträger, die gezielt Ausbildungsprogramme für gewerblich-technische Berufe anbieten, welche für die wirtschaftliche Entwicklung des Partnerlandes besonders bedeutsam sind. Im Vergleich zu staatlichen und privatwirtschaftlich-kommerziellen Anbietern erreichen gemeinnützige Berufsbildungsinstitute bei einer Kriterien-gestützten Analyse vielfach eine deutlich bessere Bewertung – und erweisen sich somit als besonders förderungswürdig.

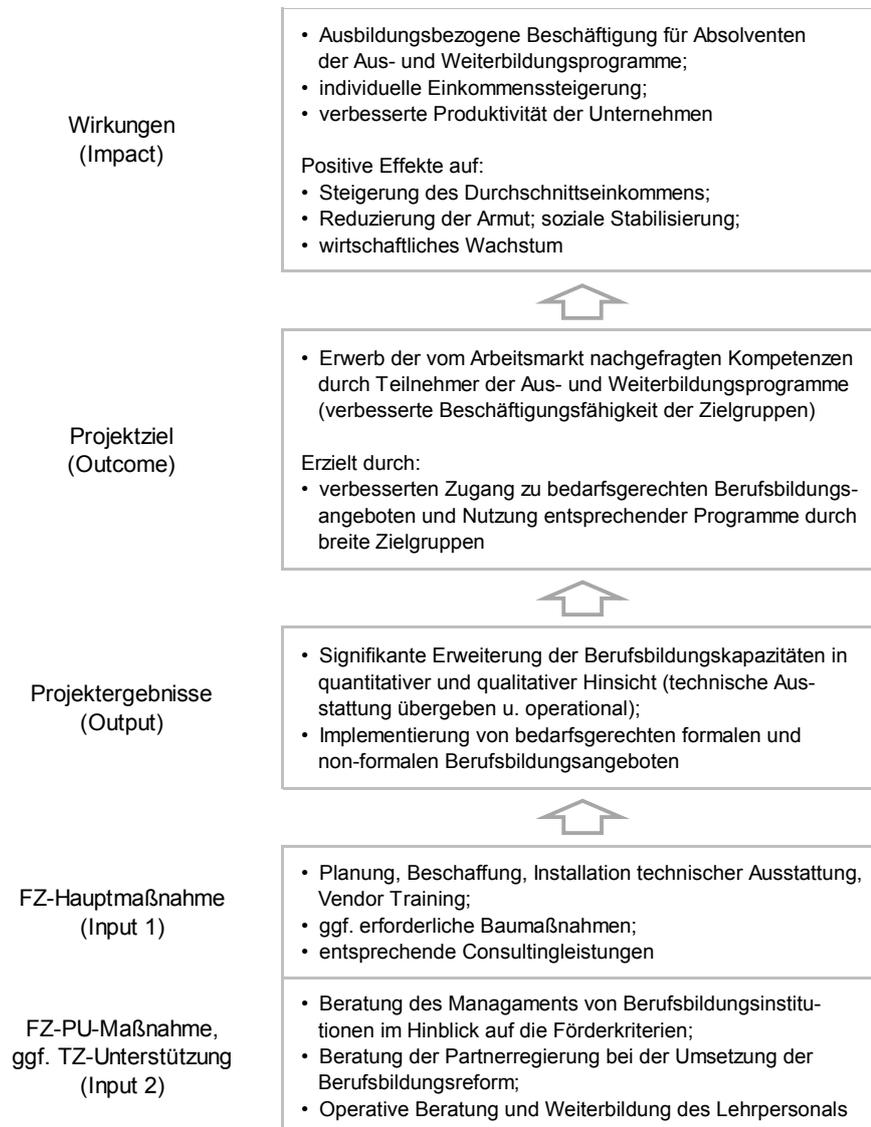
### **Projektdurchführung**

Üblicherweise werden Programme zur Förderung einer größeren Zahl von Berufsbildungsinstitutionen in Printmedien oder online öffentlich ausgeschrieben, ggf. zusätzlich in Radio-/TV-Sendungen 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 zum Zeitpunkt des Auswahlprozesses noch erhebliches Entwicklungspotenzial. Hieraus ergibt sich die **Notwendigkeit, die Erreichung der noch nicht erfüllten Kriterien als Teil der Förderung zu begreifen**. Zu diesem Zweck werden mit dem Management des jeweiligen Berufsbildungsinstituts spezifische Entwicklungspläne erarbeitet, in denen neben erforderlichen Sachinvestitionen (FZ) auch entsprechende Fortbildungs- und Beratungsangebote (A+F, BM oder TZ) definiert werden. In der Regel sind insbesondere Maßnahmen zur weiteren Qualifizierung des Lehr- und Managementpersonals notwendig. Der FZ-Consultant ist bei der Planung und beim Follow-up der Maßnahmen maßgeblich beteiligt. Die Erreichung der geplanten Entwicklungsschritte erfordert intermittierendes Monitoring und begleitende Beratung. Auf diese Weise lassen sich eine verbesserte Qualität der Ausbildung im Hinblick auf Praxis- und Beschäftigungsorientierung sowie die weitere Öffnung für breite Zielgruppen nachhaltig gewährleisten.

#### 4.1.2 Kernelemente der Wirkungsmatrix

Nachfolgend sind exemplarisch die Kernelemente der Wirkungsmatrix aufgeführt.



#### 4.1.3 Beurteilung und Projektbeispiele

Die Förderung von Berufsbildungsinstitutionen nach definierten Kriterien erweist sich prinzipiell als **geeigneter Ansatz**, um Bedarfs- und Beschäftigungsorientierung der Ausbildung und Nachhaltigkeit sicherzustellen. Offene, wettbewerbsorientierte Programme zur Förderung mehrerer Institute sind deutlich breitenwirksamer als die Förderung einzelner Berufsbildungsinstitutionen und verhindern die Auswahl ineffizienter Ausbildungsinstitutionen aus politischen Erwägungen. Die Kriterien können somit als Hebel für eine Stärkung des Privatsektors im Berufsbildungssystem und/oder die Förderung betrieblicher (oder dual-kooperativer) Ausbildung genutzt werden. Obwohl es sich um eine Input-basierte Finanzierung von Berufsbildungsinfrastruktur handelt, stehen für die Mittelzuweisung bereits nachfrage- und qualitätsbezogene Kriterien im Vordergrund.

In der Konsequenz können die Vorhaben so dazu beitragen, 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 vom BMZ propagierten Mehrebenenansatz.

Ein weiterer Vorteil des Ansatzes besteht darin, dass er sich zwar mit möglichen Systemreformen eng verzahnen lässt, diese Verzahnung jedoch nicht erfolgsbestimmend ist. So wird die Durchführung des Vorhabens durch gegebenenfalls auftretende Verzögerungen der Systemreform nicht gefährdet. Gewiss: eine hochwertige Lehreraus- und -weiterbildung ist für die Qualität der Berufsbildung unverzichtbar; 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 abgeschlossen sind**. Der FZ-Ansatz einer Kriterien-gestützten Förderung von Berufsbildungsinstituten ist somit grundsätzlich **in jedem Länderkontext denkbar**.

Einige Projekterfahrungen der letzten 20 Jahre zeigen allerdings auch die Grenzen des Ansatzes: Zum einen verhindert die Anwendung von Auswahlkriterien – auch wenn diese mit dem Projektträger vorab gemeinsam definiert und vereinbart werden – nicht immer deren Aushebelung durch nachträgliche **politische Einflussnahme** auf die Auswahlentscheidung. Zum anderen kann eine sorgfältige Evaluierung in Frage kommender Institute nur eine ‚Momentaufnahme‘ sein; sie liefert zwar relevante Anhaltspunkte, aber keine Garantie für die zukünftige Leistungsfähigkeit der ausgewählten Institutionen.<sup>24</sup>

Zum anderen hat der Ansatz der Finanzierung technischer Infrastruktur auch unabhängig von der Gestaltung der Förderung gewisse Grenzen: Gerade die investitionsintensive Ausbildung gewerblich-technischer Berufe, die für die wirtschaftliche Entwicklung der Partnerländer als besonders relevant eingestuft wird, findet zumeist an staatlichen Bildungsinstitutionen statt (siehe oben). Angesichts deren verbreiteter Schwächen (ineffizientes Management, fehlender Nachfragebezug, chronische Unterfinanzierung) bleibt die erhoffte Leistungssteigerung nach erfolgter Förderung der Institute oft hinter den Erwartungen zurück. Bei einer alleinigen Fokussierung auf staatliche Institutionen besteht somit oft ein hohes Risiko, die angestrebten Wirkungen des Vorhabens zu verfehlen.

Dies stellt ein Dilemma des Förderansatzes dar, der in der aktuellen Diskussion über geeignete FZ-Förderansätze zunehmend in den Fokus gestellt wird. Es erscheint insofern fraglich, ob die ‚Input-basierte‘ Finanzierung von technischer Infrastruktur künftig mit der gleichen Intensität verfolgt werden wird wie bisher. Die Förderung von Finanzierungsinstrumenten stellt hierzu eine Alternative dar, da sie eine stärkere Output-Orientierung erlaubt (Beispiele hierfür siehe 4.3-4.7).

**Nichtsdestotrotz: Sofern im Rahmen der FZ die technische Infrastruktur von Berufsbildungsinstitutionen gefördert werden soll, ist die konsequente Anwendung objektiver Auswahlkriterien dringend zu empfehlen.**

---

<sup>24</sup> Immer wieder zeigt sich etwa, dass die Auslastung ausgewählter Institute im Nachhinein geringer ist als sie sich während der Evaluierung darstellte.

## Beispiele

Die Förderung nach Kriterien wurde und wird im Rahmen einer Vielzahl von FZ-Vorhaben umgesetzt. Das erste FZ-Vorhaben dieser Art war das *Programm zur Förderung privater Berufsbildungszentren*, Uganda (PP 1998, bereits vor längerer Zeit abgeschlossen); es kann als ‚Prototyp‘ des Ansatzes verstanden werden; zahlreiche ähnliche Vorhaben folgten. Aktuell in der Durchführung befinden sich z.B. das *Investitionsprogramm Berufsbildung* in Äthiopien (aktuell in der 4. Phase), das *Programm Berufsbildung* in Vietnam, das Vorhaben *Berufliche Bildung und Jugendbeschäftigung* in Togo, das *Programm zur Förderung der Beruflichen Bildung* in Mosambik, das *VELA-Programm* in Laos, das *Programm Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung, Berufsbildung, Phasen 1-3* in Ruanda sowie Berufsbildungsprogramme in Mauretanien, Usbekistan und Indonesien.<sup>25</sup>

Unter bestimmten Zielvorgaben kann es 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. Dieser Ansatz wurde etwa beim *Vocational Training Programme, VTP 1-4*, Laos verfolgt (abgeschlossen).

Es lässt sich feststellen, dass in den jüngeren FZ-Vorhaben das Prinzip der Kriterien-gestützten Auswahl nicht immer stringent verfolgt wurde. So beruht das Gros der aktuellen Vorhaben zur Förderung von Berufsbildungsinstitutionen weitgehend auf einer Vorauswahl der zu fördernden Institutionen durch den Projektträger. Das bedeutet nicht zwingend, dass nicht dennoch die angestrebten Wirkungen erzielt werden können, die Gefahr einer Bevorzugung staatlicher Institutionen und einer unzureichenden Bedarfsorientierung der Ausbildung ist jedoch groß.

### 4.1.4 Mögliche FZ/TZ-Kooperation

Je nach Umfang und Kontext des Programms kann eine Gestaltung als Programm mit FZ-/TZ-Modulen sinnvoll sein. Ob hierbei ein übergeordnetes TZ-Modul zur Systemberatung in ein gemeinsames 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 Infrastruktur. Sinnvollerweise werden die Beratungs- und Weiterbildungsmaßnahmen als Begleitmaßnahme oder A+F-Maßnahme in das FZ-Programm integriert. Dies sichert einen engen Bezug zur investiven Hauptmaßnahme und eine Unabhängigkeit von möglichen Unterschieden in der Umsetzungsgeschwindigkeit zwischen FZ und TZ. Eine enge Abstimmung mit der TZ ist jedoch unverzichtbar. Ohnehin kann die begleitende Beratung und Aus- und Weiterbildung auch von der TZ geleistet werden, was insbesondere in komplexen Vorhaben der Fall ist. Maßgeblich sind im Zweifel die FZ/TZ-Leitlinien.<sup>26</sup>

---

<sup>25</sup> In einigen dieser Vorhaben wurde bzw. wird der Ansatz der Kriterien-basierten Auswahl nicht auf alle zu fördernden Institutionen angewandt.

<sup>26</sup> BMZ (2008).

## FZ/TZ-Schnittstellen

	Interventions- ebene	Fördermaßnahmen	Verantwortliche DO
FZ	Institution	Kriterien-gestützte Auswahl zu fördernder Institutionen Planung, Beschaffung, Installation technischer Ausstattung sowie <i>Vendor Training</i> <sup>27</sup> Planung und Umsetzung erforderlicher Baumaßnahmen (ggf. Partnerbeitrag) Entsprechende Consultingleistungen	KfW (Hauptmaßnahme)
FZ oder TZ	Institution	Strategische u. operative Managementberatung in Bezug auf die Förderkriterien Weiterbildung des Managements (insbes. Bedarfsanalyse, Ausbildungsplanung, Werkstattorganisation, Wartung u. Instandhaltung, Finanzplanung, etc.) Operative Beratung und Weiterbildung des Lehrpersonals insbes. in Fachpraxis, Didaktik	KfW (Personelle Unterstützung) oder GIZ
TZ	System	Beratung der Partnerregierung bei der Umsetzung der Berufsbildungsreform (vgl. 2.3)	GIZ

---

<sup>27</sup> Ausstattungsbezogenes Training durch den Lieferanten.

## 4.2 Förderung von ‚Kompetenzzentren‘

Die Förderung sogenannter ‚Kompetenzzentren‘ ist insbesondere geeignet, um eine industrienah, qualitativ hochwertige Berufsbildung nach internationalen Standards umzusetzen. Viele Partnerregierungen zeigen ein hohes Interesse an der Gründung derartiger Kompetenzzentren, die vielfach eine nationale Vorreiterrolle in der Berufsbildung übernehmen sollen. Durch entsprechendes Mandat können in enger Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft neuartige Berufsbildungskonzepte pilotiert werden. Kompetenzzentren entfalten so eine wichtige Hebelwirkung zur Beförderung von Systemreformen. In der Regel ist die FZ-Investitionssumme für Kompetenzzentren sehr hoch. Die Absorptionsfähigkeit der Institute und die dauerhafte Finanzierung hoher Betriebs- und Wartungskosten bergen Risiken für die Nachhaltigkeit.

### 4.2.1 Projektansatz und Voraussetzungen

Die Förderung ausgewählter Berufsbildungsinstitutionen mit dem Anspruch herausragender Ausbildungsqualität wurde im Rahmen der FZ bereits verschiedentlich umgesetzt, insbesondere in Ländern Asiens (Projektbeispiele gibt es z.B. in Vietnam, Singapur, Thailand, Indonesien, Malaysia, den Philippinen, China, Indien), vereinzelt auch in Afrika, Nahost und Osteuropa (Neuvorhaben in Kenia, Jordanien, Georgien). Für die jeweiligen Institute hat sich international die Bezeichnung ‚Centre of Excellence‘ (CoE) durchgesetzt (Deutsch: ‚Kompetenzzentrum‘). Entsprechende Projekte gehen vielfach auf den Wunsch des Partners zurück, besonders hochwertige technische Ausbildung nach internationalen Standards einzuführen und hierfür insbesondere deutsches Knowhow zu nutzen.<sup>28</sup>

Zielsetzung sogenannter Kompetenzzentren ist in der Regel die Verbesserung der Facharbeiter- und/oder Techniker Ausbildung auf hohem Niveau (inkl. sog. ‚High Tech‘-Ausbildung) oder die Verbesserung/Einführung von Ausbildungsgängen in Spezialberufen.<sup>29</sup>

Um die Gründung von Kompetenzzentren konzeptionell abzusichern sollten folgende Dokumente verfügbar sein oder erarbeitet werden:

1. Konzeptpapier über Rolle, Funktionen, Trägerschaft und Finanzierung von Kompetenzzentren innerhalb des Berufsbildungssystems (idealerweise verabschiedet vom zuständigen Ministerium);
2. Entwicklungsplan für das zu fördernde Institut (zu Beginn der Durchführung zu erstellen), basierend auf den Vorgaben des Konzeptpapiers und Ergebnissen der Feasibility-Studie;
3. Verbindliche Vereinbarungen mit Kooperationsunternehmen (MoU).

---

<sup>28</sup> In einigen Fällen wurde der deutsche Beitrag im Namen des jeweiligen Instituts gewürdigt: z.B. Singapore-German Institute (SGI), Thai-German Institute (TGI), German-Malaysian-Institute (GMI), Indonesian-German Institute (IGI). Dies wirkt sich ggf. positiv auf die Sichtbarkeit der deutschen EZ aus, kann jedoch ein angestrebtes Auslaufen der Förderung (*phasing out*) ggf. erschweren. Zudem tun sich andere Geber ggf. schwer, Fördermaßnahmen für ein Institut ‚unter deutscher Flagge‘ zuzusagen.

<sup>29</sup> z.B. Ausbildung von Konstruktionsmechanikern, Mechatronikern und CNC-Zerspanungstechnikern am ‚Centre of Excellence“ LILAMA 2 in Vietnam, Seefahrer Ausbildung in Indonesien und den Philippinen, Ausbildung in Umweltberufen am ‚Centre of Excellence for Green TVET“ in Vietnam (in Vorbereitung).

Um die Sinnhaftigkeit und die Risiken einer FZ-Förderung zu beurteilen, sind folgende Themen maßgeblich:

### Ausbildungsnachfrage

Zunächst muss für die angestrebte Ausbildung (technische Ausrichtung, Qualifikationsniveau) in der Wirtschaft ein ausgewiesener Bedarf (Nachfrage nach Arbeitskräften) bestehen. Sinnvoll erscheint eine Ausbildung im Hochtechnologiebereich nur in solchen Ländern die bereits ein entsprechendes Technologieniveau aufweisen. In jedem Fall sollte bereits bei der Planung eines EZ-Projekts versucht werden, eine starke Beteiligung der Wirtschaft sicherzustellen, um eine Mitverantwortung für den Projekterfolg (z.B. durch Umsetzung kooperativer Ausbildung) zu gewährleisten. Bewährt hat sich die frühzeitige Absicherung der Kooperationsbereitschaft durch sog. ‚*Letters of Intent*‘ (LoI) mit führenden Unternehmen der jeweiligen Branche.<sup>30</sup>

### Funktion im Berufsbildungssystem

Ferner muss geklärt sein, dass sich das angestrebte Qualifikationsniveau (z.B. Facharbeiter, Techniker, Ingenieur) in den jeweiligen Nationalen Qualifikationsrahmen (NQR) eingliedert. Es sollte in jedem Fall vermieden werden, dass durch das zu errichtende Institut Bildungsabschlüsse auf einer Zwischenebene vergeben werden, die im NQR nicht vorgesehen ist.

Die Förderung eines vergleichsweise hochwertig ausgestatteten Ausbildungsinstituts lässt sich durchaus im Sinne einer Berufsbildungsreform rechtfertigen, sofern das Kompetenzzentrum – neben der regulären Facharbeiterausbildung – ggf. weitere Systemfunktionen übernimmt, sei es sektoral/regional begrenzt oder auf nationaler Ebene (vgl. 2.3: Erfolgsfaktoren von Berufsbildungsreformen). Sinnvolle Zusatzfunktionen eines Kompetenzzentrums können sein:

- Entwicklung/Weiterentwicklung der **Berufsstandards** (Ausbildungsinhalte/ ‚*outcome*‘) in bestimmten Berufen in Kooperation mit Vertretern der Wirtschaft;
- Weiterbildung von **beruflichen Lehrkräften** (Berufsschullehrer und Werkstattinstructoren) in den Technologiebereichen des Instituts;
- Aus- und Weiterbildung **betrieblicher Ausbilder**;
- Aufbau von **Kooperationen mit Unternehmen** und Pilotierung neuer, insbesondere kooperativer / dualer Ausbildungsformen;
- Koordination des **Prüfungs- und Zertifizierungswesens** (möglichst in Kooperation mit der Wirtschaft/Branchenverbänden);
- 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.<sup>31</sup>

---

<sup>30</sup> Solche Branchenführer werden in Projektkonzepten gern als ‚*Champions*‘ bezeichnet.

<sup>31</sup> Ein solcher Ansatz wurde mit Unterstützung der FZ und TZ zum Beispiel in Vietnam erfolgreich umgesetzt; vgl. PLANCO / EBG (2010).

In manchen Fällen wird die Förderung von Kompetenzzentren gezielt nach dem sogenannten ‚**Satelliten-Ansatz**‘ gestaltet. Dabei wird eine begrenzte Anzahl herausragender Institute ausgewählt, die wiederum jeweils eine offene Anzahl von kleineren Ausbildungszentren (‚Satelliten‘) unterstützen sollen. Dieser Ansatz soll sowohl die Nachhaltigkeit als auch die Armutsorientierung der Maßnahmen sicherstellen.<sup>32</sup>

### **Institutsauswahl**

Für die Auswahl eines Berufsbildungsinstituts, das zu einem Kompetenzzentrum erweitert werden soll, sind zunächst die gleichen Kriterien anzulegen, wie sie in Abschnitt 4.1 prinzipiell für die Förderung von Berufsbildungsinstitutionen beschrieben wurden. Der Grad der Kriterien-Erfüllung sollte im Vergleich zu anderen Instituten herausragen. Für ein zukünftiges Kompetenzzentrum besonders relevant sind die Bedarfsgerechtigkeit der Ausbildung, bereits bestehende Kooperationen mit der Wirtschaft, ein unternehmerisches Management und eine (zumindest teilweise) bestehende Eigenfinanzierung des Instituts.

Sofern das Kompetenzzentrum weitere Funktionen im Berufsbildungssystem übernehmen soll, sind darüber hinaus gegebenenfalls geeignete Zusatzkriterien zu definieren.

### **Finanzielle Nachhaltigkeit**

Bekanntlich ist berufliche Ausbildung auf hohem Niveau besonders kostenintensiv: Dies gilt sowohl für Betrieb und Unterhaltung der technischen Ausstattung, als auch für die Beschäftigung qualifizierten Lehr- und Managementpersonals.

Üblicherweise kann aus sozialen Gründen nur ein Teil der Ausbildungskosten über Gebühren auf die Auszubildenden umgelegt werden. Folglich besteht die Notwendigkeit, einen Großteil der Kosten über andere Einnahmequellen zu decken, und zwar über externe Budgetzuweisungen und/oder eigene Einnahmen des Instituts. Letztere können etwa durch maßgeschneiderte Weiterbildungskurse für die Industrie oder über die Fertigung spezieller Bauteile in den institutseigenen Werkstätten erfolgen. Dies sollte bei der Konzeption der technischen Ausstattung berücksichtigt werden.

Für die Vermarktung von Trainingsleistungen und/oder gewerbliche Produktion industrieller Bauteile muss natürlich eine ausreichende Nachfrage vorhanden sein. Auch muss eine solche unternehmerische Tätigkeit über das Mandat des Kompetenzzentrums gedeckt sein und sie darf keine marktverzerrende Wirkung entfalten. Im Idealfall können sich einzelne Unternehmen an der Gründung oder Erweiterung des Instituts gegebenenfalls sogar finanziell beteiligen (PPP oder voll private Trägerschaft) und hiermit ihr fundiertes Interesse an einer dauerhaften Kooperation zum Ausdruck bringen.

Die finanzielle Nachhaltigkeit stellt in vielen Fällen eine nicht zu unterschätzende Herausforderung dar. Ist die Vermarktung von Trainings- und/oder Produktionsleistungen am Markt nicht gesichert, wird das Institut daher dauerhaft von (staatlichen) Subventionen abhängen. Es hat sich jedoch gezeigt, dass die für eine hochwertige Facharbeiterausbildung am Kompetenzzentrum notwendigen

---

<sup>32</sup> Dieser Ansatz wurde erfolgreich in Indonesien umgesetzt; vgl. Moll/Bockelmann (2001), KfW (2001, 2002, 2004).

Finanzmittel vielfach durch das öffentliche Berufsbildungsbudget nicht gedeckt sind.

Je größer das geplante Investitionsvolumen bei diesem Projektansatz ist, desto wichtiger ist es, **bereits vor der Umsetzung zu prüfen und verbindlich zu klären, von wem welcher Teil der laufenden Kosten langfristig getragen werden soll**. Dies setzt eine Kalkulation der realistischen Kosten bereits bei Erstellung der Machbarkeitsstudie (spätestens im Rahmen der Projektprüfung) voraus (vgl. 3.1).

## Organisation und Personal

An Organisation und Personal eines Kompetenzzentrums werden aufgrund der hohen technischen Spezialisierung und ggf. vielfältigen Zusatzfunktionen des Instituts höchste Anforderungen gestellt. 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, richtungsweisende Entscheidungen treffen bzw. Investitionen tätigen zu können.

**Gehaltssystem, sonstige Leistungsanreize und Arbeitsumfeld müssen daher hinreichend attraktiv sein**, um gleichermaßen leistungsfähige und motivierte Mitarbeiter/innen für das Institut zu gewinnen und zu halten. Dies stellt insbesondere staatliche Institute häufig vor besondere Schwierigkeiten, da sie nicht autorisiert sind, vom in der Regel starren öffentlichen Entlohnungssystem abzuweichen. Auch dieser Aspekt sollte nach vorheriger Analyse wettbewerbsfähiger Gehälter in der Branche und Region spätestens bei der Projektprüfung explizit angesprochen und geklärt werden.

## Projektträgerschaft

Bei diesem Projektansatz kann es vorteilhaft sein, nicht das zuständige Bildungs-, Industrie- oder Arbeitsministerium als Projektträger zu definieren, sondern das geförderte Institut selbst.<sup>33</sup> Das Interesse des Instituts an einer erfolgreichen Projektumsetzung ist in der Regel hoch, ebenso die Identifikation der Mitarbeiter/innen mit den Projektzielen. Ferner sind die Entscheidungswege kurz, was sich positiv auf die Durchführungszeit auswirken kann. Eine vorherige Trägeranalyse sollte bestätigen, dass entsprechende administrative Kapazitäten zur Umsetzung eines FZ-Vorhabens (ggf. mit Unterstützung eines Consultants) vorhanden sind.<sup>34</sup>

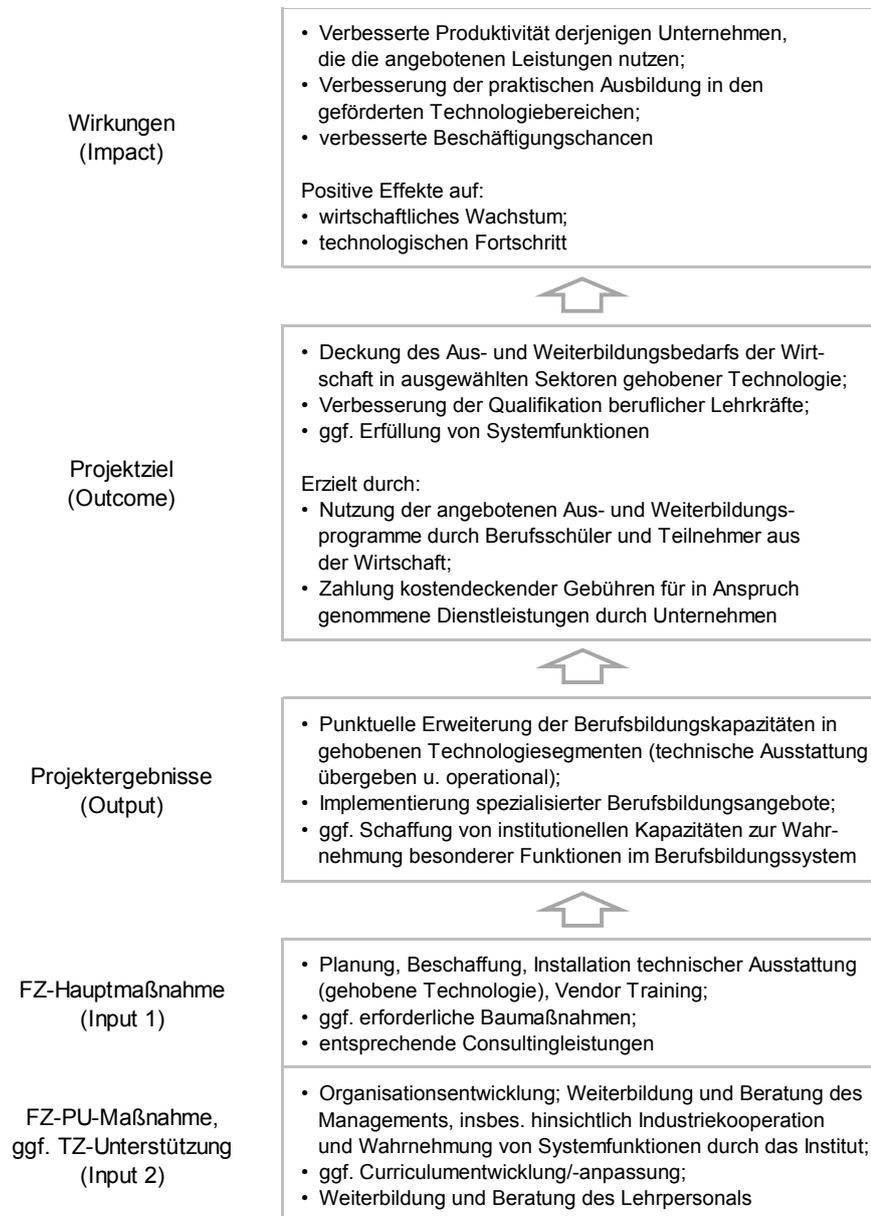
---

<sup>33</sup> Dies gilt nur für die Förderung *eines* Kompetenzzentrums, nicht für die Förderung mehrerer Institute.

<sup>34</sup> Positive Erfahrungen konnten mit diesem Modell z.B. bei der Förderung des Kompetenzzentrums LILAMA 2 in Vietnam gemacht werden.

#### 4.2.2 Kernelemente der Wirkungsmatrix

Nachfolgend sind exemplarisch die Kernelemente der Wirkungsmatrix aufgeführt.



#### 4.2.3 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 in der Regel hoch-technisierten Ausbildungsgänge auf gehobenem Qualifikationsniveau muss gegeben, die finanzielle Tragfähigkeit des Konzepts durch fundierte Markt-/Trägeranalyse vorab geprüft werden. Eine gründliche Machbarkeitsstudie 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 Finanzierungsvolumen nur begrenzte Beschäftigungseffekte. Diese Nachteile können jedoch ggf. durch die Vorbildfunktion des Kompetenzzentrums und eine breitere Nutzung der bereitgestellten Ausstattung für Sonderfunktionen (z.B. Prüfungswesen, Lehrerbildung) im regionalen/nationalen Kontext abgedeutet werden.

## Beispiele

Im Rahmen der FZ/TZ-Kooperation wurde verschiedentlich versucht, beispielsweise Zentren zur Aus- und Fortbildung von Lehrkräften und/oder sogenannte Prüfungszentren zur regionalen Koordination des Prüfungswesens mittels FZ zu fördern. Die entsprechenden Teilkomponenten zur Förderung von Institutionen mit Sonderfunktion haben sich aus Sicht der FZ jedoch mehrfach als problematisch erwiesen, insbesondere mit Blick auf die starke Abhängigkeit der FZ von flankierenden Leistungen der Partnerregierung (Systementwicklung, Entwicklung von Berufsstandards, Curricula und Prüfungsaufgaben) und die Nichterfüllung der oben genannten Finanzierungsvoraussetzungen.

Die Förderung von Institutionen mit Sonderfunktion im Berufsbildungssystem im Rahmen klassischer FZ-Projekte ist daher besonders sorgfältig zu prüfen (so konnte etwa im Rahmen des *Programms Berufsbildung 2015* in Vietnam dem Partnerwunsch nach FZ-Finanzierung einer ‚*TVET Academy*‘ ohne fundiertes Konzept nicht entsprochen werden).

Die Förderung eines Kompetenzzentrums am Institut *LILAMA 2*, das im weiteren Kontext der Berufsbildungsreform in Vietnam fast alle der oben aufgeführten Funktionen übernehmen, vor allem jedoch die jetzt schon enge Industriekooperation bei der Ausbildung im metallverarbeitenden Gewerbe weiter ausbauen soll, wurde inzwischen abgeschlossen.<sup>35</sup>

Weitere abgeschlossene Projektbeispiele sind: *Indonesian-German Institute* (Netzwerkansatz); *Seefahrerausbildung* Indonesien sowie *Philippinische Handelsmarineakademie*.

Ebenfalls in Vietnam ist der Aufbau eines auf Umweltberufe spezialisierten Kompetenzzentrums geplant (Projektbeginn vermutlich 2019). In Kenia sollen drei Kompetenzzentren für kooperative Ausbildung entstehen, wobei dort eine enge Einbindung deutscher, vor Ort ansässiger Unternehmen verfolgt wird (Projektbeginn 2018). Beide Vorhaben sehen eine enge FZ/TZ-Kooperation vor. In Ägypten und in Jordanien befinden sich weitere Vorhaben in Vorbereitung.

### 4.2.4 Mögliche FZ/TZ-Kooperation

Für die Förderung von Kompetenzzentren gibt es prinzipiell zwei Umsetzungsmodelle: entweder die Integration des Vorhabens in ein breiteres EZ-Programm zur Berufsbildungsreform, oder die isolierte Förderung ohne Einbindung in

---

<sup>35</sup> Am Beispiel *LILAMA 2* lassen sich sowohl positive als auch negative Implikationen des Ansatzes beobachten: Die enge Kooperation mit lokalen und internationalen Unternehmen trägt maßgeblich zur Verbesserung der Qualität und Reputation der Beruflichen Bildung bei. Gleichzeitig litt das Institut trotz hoher Reputation und hoch-technisierter Ausstattung bei Projektabschluss 2017 an Auslastungsproblemen, wodurch die nachhaltige Nutzung der umfangreichen FZ-Investition gefährdet ist. Eine Schlussprüfung des Vorhabens steht jedoch noch aus.

übergreifende Reformen. Beide Optionen können abhängig vom jeweiligen Kontext sinnvoll sein. Die meisten Vorhaben werden jedoch als gemeinsame EZ-Programme mit FZ- und TZ-Modul angelegt.

Sowohl die erforderlichen Investitionen in Infrastruktur, als auch der Beratungs- und Weiterbildungsbedarf des Management- und Ausbildungspersonals sind vergleichsweise umfangreich. In begrenztem Maße kann die erforderliche Beratung und Weiterbildung des Personals in Form einer A+F- oder Begleitmaßnahme durch FZ finanziert werden. Bei komplexen Vorhaben sollte jedoch die TZ einbezogen werden.

Wichtig bleibt in beiden Fällen die vorherige Marktanalyse und seriöse Prüfung der finanziellen Nachhaltigkeit des vorgesehenen Betriebskonzepts. Die Maßnahmen von FZ und TZ gestalten sich wie folgt:

### FZ/TZ-Schnittstellen

	Interventionsebene	Fördermaßnahmen	Verantwortliche DO
FZ	Institution	Planung, Beschaffung, Installation technischer Ausstattung sowie <i>Vendor Training</i> <sup>36</sup> Planung und Umsetzung erforderlicher Baumaßnahmen (ggf. Partnerbeitrag) Entsprechende Consultingleistungen	KfW (Hauptmaßnahme)
FZ oder TZ	Institution	Erarbeitung des Entwicklungsplans für das Kompetenzzentrum Organisationsentwicklung Strategische u. operative Managementberatung in Bezug auf Kooperation mit der Wirtschaft, nachhaltige Finanzierung, Vermarktung von Trainingsprogrammen, Produktion Weiterbildung des Managements (insbes. Bedarfsanalyse, Ausbildungsplanung, Werkstattorganisation, Wartung u. Instandhaltung, Finanzplanung, etc.) Operative Beratung und Weiterbildung des Lehrpersonals insbes. in Fachpraxis, Didaktik	KfW (Personelle Unterstützung) oder GIZ
TZ	System	Beratung der Partnerregierung bei der Umsetzung der Berufsbildungsreform (vgl. 2.3)	GIZ

<sup>36</sup> Ausstattungsbezogenes Training durch den Lieferanten.

## 4.3 Berufsbildungsfonds (Training Funds)

Berufsbildungsfonds (engl.: *Training Funds*) gelten seit geraumer Zeit als zukunftsweisendes Instrument, Aus- und Weiterbildungssysteme zu reformieren und die Finanzierung von Beruflicher Bildung auf eine sichere Basis zu stellen. Prinzipiell lassen sich über Berufsbildungsfonds verschiedenste Leistungen der Beruflichen Bildung finanzieren. Es kommen in der Regel *Output*-orientierte Finanzierungsinstrumente zum Einsatz, die auf Effektivitäts- und Effizienzsteigerungen der Berufsbildungsangebote abzielen. Die Förderung von Berufsbildungsfonds durch die FZ stellt somit eine Alternative zur *Input*-orientierten Finanzierung von Ausbildungsinfrastruktur dar.

### 4.3.1 Grundprinzip und Voraussetzungen

Berufsbildungsfonds können als nationale Fonds zur breit angelegten Finanzierung beruflicher Aus- und Weiterbildung aufgesetzt werden oder regional/ sektoral begrenzt mit Fokus auf besonders relevante Wirtschaftszonen, Branchen, oder bestimmte Zielgruppen. Die Ausprägungsformen sind vielfältig (siehe nachfolgender Abschnitt).

Die wesentlichen Unterschiede von Berufsbildungsfonds gegenüber der herkömmlichen Finanzierung durch öffentliche Budgetzuweisung sind folgende (vgl. 3.3):

- Verbreiterte Mittelgenerierung durch Beiträge des Staates, der Privatwirtschaft und/oder der Gebergemeinschaft;
- Output-orientierte Allokation der Mittel unter definierter Zweckbindung;
- Transparente Mittelallokation und -verwendung.

Um die angestrebte breit angelegte und nachhaltige Finanzierung sicherzustellen werden Berufsbildungsfonds oft an die Einführung von Ausbildungsabgaben der Unternehmen gekoppelt (Engl.: *Training Levies*, siehe Anhang 5). Prinzipiell stellen Berufsbildungsfonds und Ausbildungsabgaben jedoch systematisch zwei unterschiedliche Instrumente dar: Ausbildungsabgaben dienen primär der Mittelgenerierung; sie können auch in den Staatshaushalt statt in separate Fonds fließen oder von Ausbildungsbehörden eingezogen und verwaltet werden. Berufsbildungsfonds hingegen sind ein Instrument, die für Aus- und Weiterbildungszwecke bestimmten Mittel effizient zu verwalten und ggf. in spezifische Programme (sog. *Funding Windows*) umzusetzen. Sie werden nicht in allen Fällen allein aus Ausbildungsabgaben gespeist: Allokationen aus dem Staatshaushalt, zweckgebundene Steuern, Gebermittel und eigene Einnahmen des Fonds können in Fonds gebündelt werden. Sie sind daher insbesondere für die FZ interessant (siehe 4.3.2).

Es ist jedoch festzuhalten, dass ein Fonds, der lediglich die Einführung eines neuen Allokationsmechanismus (wie zum Beispiel ein Gutscheinprogramm) unterstützt, prinzipiell nicht das Problem unzureichender Mittelverfügbarkeit beheben kann. **Umgekehrt bietet sich die Einführung oder Stärkung eines mit umfangreichem Mandat ausgestatteten Berufsbildungsfonds besser als jedes andere Instrument an, um Generierungs-, Verwaltungs- und Allokationsmechanismen grundlegend zu reformieren.**

Im Einzelnen variieren sowohl Zielsetzungen als auch Designs von Berufsbildungsfonds stark. Abhängig davon, wie Fonds finanziert werden, wird neben der effizienteren Mittelverwaltung meist eine stärkere Nachfrageorientierung und Anreize für Unternehmen, betriebliche Aus- und Weiterbildungsaktivitäten einzuführen oder auszubauen angestrebt. Wesentliches Merkmal ist stets ein **dem Berufsbildungssektor klar zugeordnetes Budget**, welches nicht dem Zugriff durch den allgemeinen Staatshaushalt unterliegt, sondern nur zweckgebunden verwendet werden darf.

### **Positive Wirkungen und Probleme abgabenfinanzierter Fonds**

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.)

Berufsbildungsfonds können je nach Ausgestaltungsform folgende **Vorteile** aufweisen:

- Bestimmte Budgets sind Berufsbildungszwecken vorbehalten und gesichert, was ein stärkeres Maß an finanzieller Planungssicherheit schafft;
- Verschiedene Finanzierungsquellen können kombiniert und trotzdem eine einheitliche Berufsbildungsstrategie verfolgt und umgesetzt werden;
- Bei entsprechender Ausgestaltung der *Funding Windows* können spezielle Zielgruppen gezielt angesprochen werden;
- Umverteilung von Mitteln und/oder Quersubventionierung zwischen verschiedenen Subsystemen des Berufsbildungssystems lassen sich einfacher steuern und transparenter nachverfolgen (z.B. Finanzierung von Maßnahmen zur Stärkung des informellen Sektors durch Ausbildungsabgaben größerer Unternehmen);
- Es kann ein stärkeres Engagement von Unternehmen in der Finanzierung und Steuerung des Berufsbildungssystems erzielt werden (wenn das Instrument vom Privatsektor akzeptiert wird und der Fonds zumindest teilweise Abgabenfinanziert ist);
- Es besteht die Möglichkeit der unabhängigen und leistungsbezogenen Allokation von Mitteln an Berufsbildungsinstitutionen.

Bedingung für diese positiven Wirkungen ist im Allgemeinen **eine effektive, transparente und für Unternehmen damit akzeptable Verwaltungsstruktur** von Berufsbildungsfonds. Die umgekehrte Wirkung kann eintreten, wenn der Zugang für Unternehmen zu kompliziert gestaltet wird.

Häufige **Probleme**, insbesondere in Kooperationsländern, sind

- die Umgehung der Abgabe (*Non-Compliance*) seitens der Unternehmen (bei Kombination von Fonds mit Abgabensystemen);
- mangelnde Akzeptanz und Wahrnehmung des Angebots – häufig als Resultat fehlender Abstimmung über Mandat und Funktionsweise des Fonds in Kombination mit negativer Erwartungshaltung (z.B. Skepsis der Privatwirtschaft gegenüber allen staatlichen Steuerungsgremien);
- Ungeeignete Strukturen der Fondsverwaltung, die als Folge unangemessen hohe Verwaltungskosten mit sich bringen;

- Interessenkonflikte und politische Einflussnahme, wenn der Fonds keine starke Autonomie hat oder die den Fonds verwaltende nationale Institution gleichzeitig für das öffentliche Berufsbildungsangebot (Unterhaltung eigener Berufsbildungsinstitute) zuständig ist.

In einigen Kontexten ist der Aufbau eines umfassenden Berufsbildungsfonds daher nicht sinnvoll bzw. nicht möglich – insbesondere dann, wenn die Steuerung der Mittelabflüsse maßgeblich von Korruption beeinflusst wird und nicht mehr dem eigentlichen Zweck des Fonds dient.

Unter Umständen bietet sich im ersten Schritt die pilothafte Einführung eines Fonds mit begrenztem Finanzierungsumfang und Fokussierung auf spezifische Ziele bzw. Förderung einzelner Zielgruppen an, um vor der Einführung einer Ausbildungsabgabe Erfahrungen mit dem Instrument zu sammeln. Eine solche Pilotierung kann z.B. durch die FZ gezielt gefördert werden.

Wird ein Fonds neu aufgesetzt, muss vor allem die Gefahr von Missbrauch effektiv unterbunden werden. Dies geschieht durch rigorose **Kontrollmechanismen und regelmäßige Evaluierungen**, die sicherstellen, dass die bezuschussten Trainingsprogramme entsprechend der Vereinbarungen und in angemessener Qualität durchgeführt werden. Ein solches Monitoring erzeugt zusätzliche, jedoch unverzichtbare Kosten, die bei der Konzeption zu berücksichtigen sind.

### **Spezifische Voraussetzungen nationaler Berufsbildungsfonds**

Notwendig für den Aufbau eines *nationalen Berufsbildungsfonds* ist in der Regel eine grundlegende Restrukturierung des Finanzierungssystems Beruflicher Bildung. Funktion, Aufbau, Verwaltung/Steuerung und Mittelfluss des Fonds (inkl. Finanzierungsquellen) müssen eindeutig geregelt und gesetzlich verankert sein. Dies setzt eine breite Akzeptanz des Instruments in Gesellschaft, Politik und Wirtschaft voraus. Die Entscheidung, ob ein Berufsbildungsfonds eingerichtet werden soll, muss also auf einer kritischen Analyse der Rahmenbedingungen sowie **angemessener Repräsentation aller relevanten Akteure (Stakeholder)** basieren. Hierzu gehören gemeinsame Überlegungen zu

- dem genauen Zweck und der Funktion des Fonds,
- einem der Zielerreichung förderlichen Design der Programme, das auf der Basis von Implementierungserfahrungen periodisch weiterentwickelt und angepasst wird, und
- angemessenen Steuerungs- und Kontrollstrukturen basierend auf weitgehender Autonomie (möglichst Befreiung von politischer Einflussnahme).

Um Anhaltspunkte für diesen Entscheidungsprozess zu liefern, können die in der Literatur diskutierten Erfolgsbedingungen (*Emerging Good Practice*) auch als Voraussetzungen für ein mögliches EZ-Engagement interpretiert werden. Im Einzelnen sind dies:

- **Mandat / Zielsetzung**  
Berufsbildungsfonds sollten dazu dienen, die für Aus- und Weiterbildung verfügbaren Ressourcen zu erhöhen, ggf. zu „*poolen*“ und sie effizient an Berufsbildungsanbieter zu verteilen. Im Rahmen des Mandats des Fonds können verschiedene Arten von Aus- und Weiterbildung gefördert werden: berufliche Erstausbildung, Lehrlingsausbildung, berufliche Weiterbildung,

Training für spezielle Gruppen einschließlich Minoritäten oder benachteiligte Bevölkerungsgruppen. Eine Begrenzung auf Branchen oder Fachbereiche ist ebenso möglich wie die Wahl unterschiedlicher Allokationsmechanismen, die vom Fonds verwendet werden.

- ***Gesicherte Einnahmen***

Sicherung adäquater und langfristig stabiler Einnahmen gilt als wichtige Bedingung – am ehesten erzielbar durch Ausbildungsabgaben, gegebenenfalls durch einen Mix von Einnahmequellen einschließlich Budget-Allokationen und selbst erwirtschafteter Einnahmen. Gebermittel können die Funktion von *Matching Funds* haben und/oder als Anschubfinanzierung zur Pilotierung des Instruments dienen. In diesem Fall sind rechtzeitige Überlegungen zur Überführung in nachhaltige Finanzierungsstrukturen anzustellen, was häufig vernachlässigt wird.

- ***Autonomie / Governance***

Der Fonds sollte ‚geschützte Einnahmen‘ für Zwecke der Beruflichen Bildung verwalten, die dem Zugriff der staatlichen Haushaltsplanung entzogen sind, um langfristige Stabilität der Berufsbildungsfinanzierung zu sichern. Dies wird erreicht durch einen Fonds mit eigener Rechtspersönlichkeit und klarer Aufgabenbeschreibung; das Management muss autonome Entscheidungen im Rahmen des Mandats treffen und das Budget kontrollieren können.

- ***Stakeholder Ownership***

Angemessene Repräsentation der wesentlichen Akteure/Stakeholder bei Politikformulierung und Verwaltung (im Aufsichtsrat des Fonds) spielt eine wichtige Rolle für Herstellung von Konsens und Akzeptanz. Sofern Berufsabgaben erhoben werden, ist insbesondere die Repräsentation der Unternehmen wichtig.

- ***Mittelverwendung ausschließlich im Rahmen des Mandats***

Die Mittel müssen im Einklang mit vereinbarten Prioritäten (möglichst unter Berücksichtigung des gesamten Berufsbildungssystems) verwendet werden, basierend auf einem Konsens der Akteure/Stakeholder; eine anderweitige, nicht-trainingsbezogene Mittelverwendung ist auszuschließen.

- ***Förderung von Marktentwicklung***

Die durch den Fonds angelegte Finanzierung sollte im Prinzip für alle Arten von Berufsbildungsanbietern verfügbar sein, einschließlich öffentlicher und privater Institute sowie von Unternehmen, die selbst Ausbildung durchführen. Zahlungen an öffentliche und private Trainingsanbieter erfolgen auf Basis von Wettbewerb, um die interne Effizienz zu verbessern, Trainingsmärkte zu integrieren und nachfrageorientierte Aus- und Weiterbildungsangebote zu entwickeln. Im Idealfall werden auch der besondere Trainingsbedarf von kleinen Unternehmen und solchen des informellen Sektors berücksichtigt bzw. Mittel an sie ausgezahlt.

- ***Keine Unterhaltung eigener Berufsbildungsinstitutionen***

Die den Fonds verwaltende Organisation darf nicht gleichzeitig Berufsbildungsinstitute betreiben oder für das öffentliche Ausbildungsangebot zuständig sein, da dies Interessenkonflikte schaffen und wettbewerbsverzerrend wirken würde.

- ***Flexible Finanzierungsinstrumente, Transparenz der Entscheidungsfindung***

Ein Berufsbildungsfonds kann verschiedene Finanzierungsinstrumente nutzen, um Anreize für Unternehmen zu schaffen, mehr in die Aus- und Weiterbildung ihrer Beschäftigten zu investieren. Erforderlich sind dabei in jedem Fall offene, transparente Entscheidungen über Mittelverwendung, basierend auf vorab vereinbarten Kriterien.

- ***Zielgruppennahes und unbürokratisches Design von Programmen***

Die von Berufsbildungsfonds finanzierten Programme müssen der Nachfrage von Unternehmen und/oder berufliche Qualifizierung nachfragenden Zielgruppen entsprechen. Die Abwicklung von Subventionen erfordert Kontrolle – jedoch müssen Verfahren so einfach wie möglich sein, um die Akzeptanz seitens der Unternehmen zu sichern. Um Kleinunternehmen zu erreichen, sind besonders geringe administrative Auflagen erforderlich.

- ***Regelmäßige und gründliche Evaluierung***

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

Wenn all diese Aspekte berücksichtigt werden bzw. gegeben sind, kann mit dem Instrument ‚Berufsbildungsfonds‘ eine stärkere Beschäftigungsorientierung und Breitenwirkung von Berufsbildungssystemen erreicht werden.

## **Beurteilung**

Die chronische Unterfinanzierung Beruflicher Bildung und das Fehlen tragfähiger Konzepte für eine flächendeckende und nachhaltige Berufsbildungsfinanzierung zählen in vielen EZ-Partnerländern nach wie vor zu den zentralen Problemen (vgl. 2.2). Ohne die Einführung solcher Finanzierungskonzepte bleiben viele sinnvolle Ansätze zur Reform Beruflicher Bildung auf operativer Ebene weitgehend wirkungslos. Die Einführung von Berufsbildungsfonds kann daher durchaus als zentrales, zukunftsweisendes Instrument zur Sicherung einer gleichermaßen bedarfsorientierten und nachhaltigen Finanzierung Beruflicher Bildung bezeichnet werden.

Die deutsche FZ setzt nach wie vor stark auf die Finanzierung von Investitionen und hat sich bisher nur in Einzelfällen an der Einführung von Berufsbildungsfonds beteiligt. **Eine zielgerichtete Förderung von Fonds durch die FZ – insbesondere bei der Pilotierung und Anschubfinanzierung – ist jedoch empfehlenswert, sofern die oben genannten Voraussetzungen erfüllt sind.**

Ob dies in ausreichendem Maße zutrifft, ist länder- und kontextspezifisch zu prüfen. Mögliche konkrete Ausprägungsformen sind nachfolgend ausgeführt.

### **4.3.2 Projektansatz: Mögliche Ausprägungen von Berufsbildungsfonds**

Die grundlegenden Funktionsweisen, Stärken, Wirkungen, Probleme und Voraussetzungen eines Berufsbildungsfonds als zentrales Element einer Berufsbildungsreform wurden im vorherigen Abschnitt beleuchtet. Im Einzelnen können Fonds sehr unterschiedliche Zielsetzungen verfolgen und in ihren Designs stark variieren. Die Einrichtung eines zentralen, nationalen Berufsbildungsfonds ist

nicht als solche schon eine Lösung für stärkere Beschäftigungsorientierung und Breitenwirkung von Berufsbildungssystemen; es kommt jeweils stark auf das Design an, welches die jeweiligen Rahmenbedingungen reflektieren muss.

**Ausgangspunkt der Überlegungen ist zunächst der spezifische Reformzweck**, also zum Beispiel die Förderung dualer/kooperativer Ausbildung, die Stärkung privater Trainingsinstitute, die Förderung bestimmter Berufsfelder oder Zielgruppen (*Green TVET*, Ausbildung von Flüchtlingen).

Davon ausgehend ist die konkrete Ausprägungsform (das Design) des Fonds zu wählen. Folgende Instrumente bzw. Fondsansätze werden derzeit in der KfW diskutiert, teilweise konkret geplant oder auch schon umgesetzt:

1. **Vergabe von Aufträgen für Ausbildungsleistungen durch öffentliche Ausschreibung**; Umfang und Inhalt der Trainings sind durch ToR festgelegt;
2. Sogenannte **„Challenge Funds“**, d.h. Finanzierung von Ausbildungsprogrammen auf Basis von Anträgen der Trainingsanbieter; die Anträge müssen bestimmten Kriterien entsprechen, Trainingsinhalte sind meist nicht starr vorgegeben;
3. **Prämien für innovative Ausbildungsprogramme** („Reward“-System); es erfolgt eine Vergütung für nachgewiesenen Ausbildungserfolg (basierend auf messbaren Indikatoren);
4. **Bildungsgutscheine** („*Vouchers*“), die direkt an die Zielgruppe ausgereicht werden, wodurch der Wettbewerb zwischen Bildungsanbietern erhöht wird (Details siehe 4.4).

Aufgrund der aktuellen Bedeutung werden die drei erstgenannten Ausprägungsformen nachfolgend kurz erläutert; auf Bildungsgutscheine wird in Abschnitt 4.4 gesondert eingegangen.

#### 1. **Vergabe von Aufträgen für Ausbildungsleistungen durch öffentliche Ausschreibung**

Hierbei geht es weniger um die Anregung 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 (ToR) festgelegt oder zumindest verbindliche Standards gesetzt, die im Rahmen der Qualifizierungsmaßnahme zu erfüllen sind.

Hierdurch gelingt eine Output-orientierte Finanzierung Beruflicher Bildung im eigentlichen Sinn (vgl. 3.3, Modell 3). Es handelt sich um eine angebotsseitige Finanzierung mit hohem Bedarfsbezug, die auch zur Entwicklung zusätzlicher Trainingsangebote durch die Berufsbildungsinstitute beiträgt („Qualifizierungsmärkte“). Es werden faktisch keine Investitionen finanziert, sondern effektive Ausbildungskosten, die allerdings über kalkulatorische Abschreibungen und Kapitalkosten die Kosten der Investition anteilig beinhalten. Ein Mindestangebot an qualitativ angemessenen Ausbildungsprogrammen muss bei Einführung dieses Finanzierungsmodells bereits vorhanden sein. Obwohl dieser Ansatz wesentliche Nachteile der klassischen Infrastruktur-Finanzierung zu überwinden verspricht und im Kern nicht neu ist, wurde er im Sektor Berufsbildung bislang noch nicht durch die FZ getestet.

## 2. ‚Challenge Funds‘

*Challenge Funds* werden mit dem Ziel aufgelegt, die Entwicklung innovativer Ausbildungskonzepte anzuregen. Auf Basis gesetzter Zielvorgaben und definierter Projektbudgets werden Ausbildungsanbieter aufgefordert, Anträge abzugeben für neu aufgelegte oder weiterentwickelte Ausbildungsangebote. In seiner „Reinform“ beinhaltet der *Challenge Fund* eine starke Wettbewerbskomponente: Nur die den Zielvorgaben am besten entsprechenden Leistungsangebote werden ausgewählt. Es kann sich jedoch anbieten, gerade bei der Einführung dieses Modells die Wettbewerbsfokussierung zurückzustellen und alle Anträge, die die gesetzten Kriterien erfüllen, zur Förderung zuzulassen und bis zur Höhe der gesetzten Budgetgrenzen aus dem Fonds zu (re-) finanzieren.<sup>37</sup>

Grundgedanke des *Challenge Fund* ist es, die Ausgestaltung der Ausbildungsleistungen den Akteuren im Markt zu überlassen und nicht seitens des Projektträgers, der Fondsadministration oder von Geberseite her vorzugeben. Er ist damit flexibler als die öffentliche Ausschreibung solcher Leistungen im Wettbewerb und fördert somit gezielt die Entwicklung von Innovationen seitens der Berufsbildungsanbieter. Von Bedeutung sind jedoch konkrete Zielvorgaben in Form überprüfbarer Kriterien.<sup>38</sup>

In der Regel verfügen die Leistungsanbieter über fundierte Kenntnisse ihrer Zielgruppen, so dass sie in der Lage sind, den Kriterien entsprechende, 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, kooperative Ausbildung). Eine Vergabe von Mitteln an Konsortien unterschiedlicher Leistungsanbieter ist grundsätzlich möglich und im Fall kooperativer Ausbildung auch gewünscht.

Ein weiterer Vorteil des Ansatzes besteht darin, dass sich verschiedene zielgruppenspezifische Förderprogramme sinnvoll miteinander verbinden lassen. Durch einen *Challenge Fund* ist grundsätzlich auch die (Re-)Finanzierung verschiedener Kosten der Anbieter möglich.

## 3. Prämien für definierte Ausbildungsergebnisse („Rewards“)

Sogenannte *Reward-Systeme* eignen sich insbesondere, um klar definierte Ausbildungsergebnisse zu vergüten und/oder gezielte Anreize für die Umsetzung neuartiger Ausbildungsprogramme zu setzen. In beiden Fällen müssen die angestrebten Ergebnisse klar definiert und durch Indikatoren messbar sein. De facto kommt hier das Prinzip des *Results-based Financing (RBF)* zum Einsatz (Details siehe Abschnitt 4.6).

Typischerweise wird das Anreizsystem so konzipiert, dass bestimmte private/ öffentliche Ausbildungsanbieter oder auch Unternehmen motiviert werden, ihre Ausbildungsleistung qualitativ oder quantitativ zu erhöhen. Im Fall von Berufsschulen kann dies z.B. durch Erhöhung der praktischen Ausbildung oder verstärkte Kooperation mit Unternehmen erfolgen. Das Kerninstrument ist eine

---

<sup>37</sup> Neben Aus- und Fortbildungsangeboten können dies auch ergänzende Beratungsleistungen, Finanzdienstleistungen (z.B. Mikrofinanzprodukte), Business Development Services (BDS), Existenzgründungshilfen, oder Kombinationen hiervon sein.

<sup>38</sup> Mögliche Kriterien können sich beispielsweise auf die Förderung ausgewählter Berufe/ Qualifikationen, die Förderung dualer/kooperativer Ausbildung, die Förderung von Berufsbildungsangeboten für Zielgruppen im informellen Sektor oder innovative Ausbildungsansätze beziehen.

finanzielle Prämie, die die Anbieter dazu bringt, die zur Erreichung des gesetzten Ziels erforderlichen Maßnahmen zu planen und umzusetzen.

Der Prämienwert wird in Bezug auf ein definiertes und vereinbartes Ziel im Voraus festgelegt. Die Gewährung der Prämie beruht auf den folgenden Grundsätzen:

- Die angestrebten Ergebnisse werden durch Kriterien und messbare Indikatoren definiert; der Zeitraum der Leistungserbringung wird ebenfalls im Voraus festgelegt;
- Berufsbildungsanbieter erbringen die geforderten Leistungen / Ergebnisse eigeninitiativ und weisen die erbrachten Ergebnisse entsprechend nach;
- Die erreichten Ergebnisse werden zu bestimmten Terminen (Meilensteine) sowie am Ende des vereinbarten Zeitraums durch die Fondsadministration überprüft;
- Die Zahlung der Prämie kann als fixer Betrag für die erbrachte Ausbildungsleistung oder nach Grad der Ergebniserreichung gestaffelt erfolgen;
- Gegebenenfalls kann vereinbart werden, dass die Prämie zur weiteren Kapazitäts- oder Qualitätssteigerung der Ausbildung investiert werden muss.

Prinzipiell sollte das ergebnisbasierte *Reward-System* einfach und effektiv gestaltet sein und somit lediglich eine schlanke Organisation und begrenzte administrative Ressourcen erfordern.

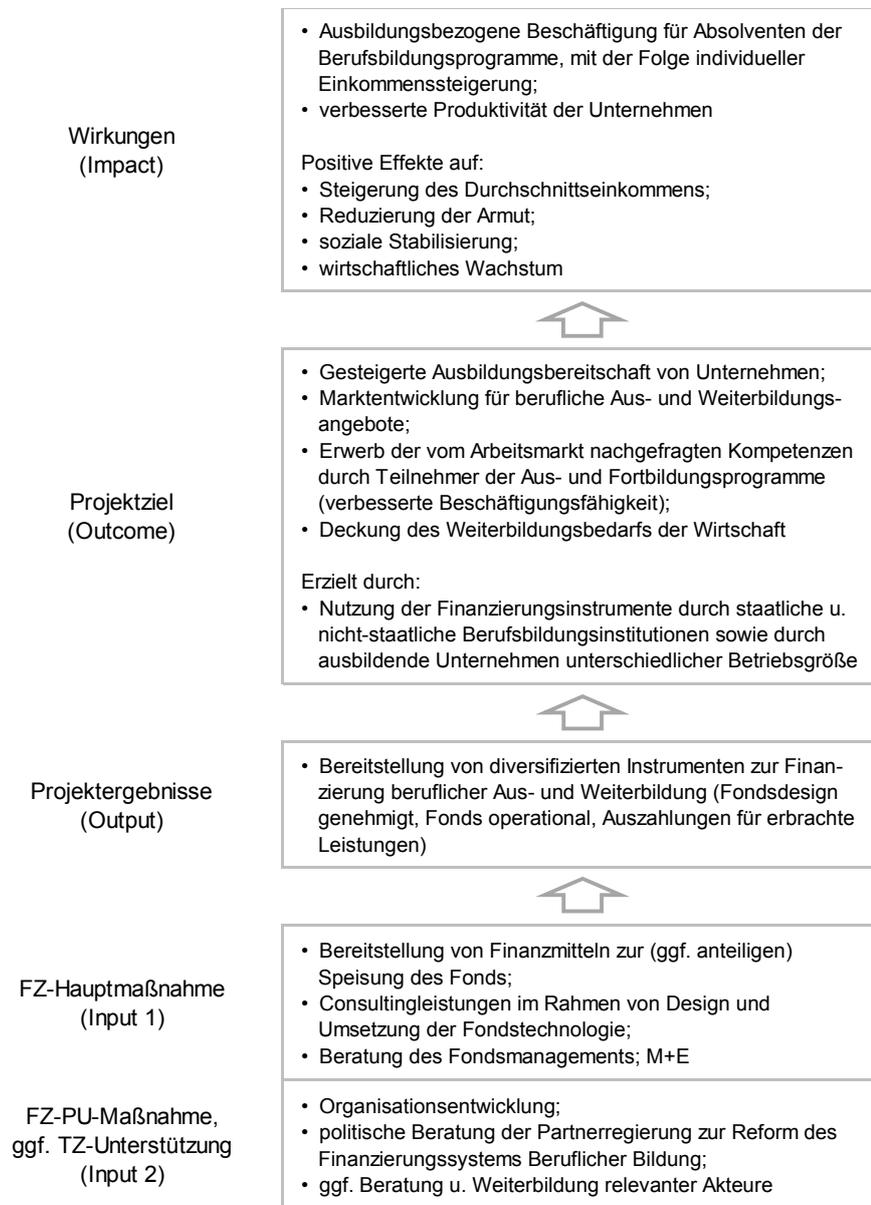
Nachfolgend werden die Prinzipien der beschriebenen Ansätze im Vergleich dargestellt:

### Fondsansätze im Vergleich

Kriterium	Vergabe von Aufträgen	Challenge Fund	Reward-System
Verfahren	Ausschreibung	Antrag/Proposal	Antrag
Definitionsgrad der Leistung	hoch	gering	mittel
Vorgaben	ToR	Kriterien für Proposal	Kriterien mit auszahlungsrelevanten Indikatoren
Bewertung	Erfüllung der ToR	Konzept plus erfolgreiche Umsetzung	Erfüllung von Kriterien
zu finanzierende Summe	Angebotspreis	Kosten gemäß Proposal innerhalb von Budgetgrenzen	festgesetzte Prämie
Innovationspotenzial	gering	hoch	mittel
Output-orientierte Finanzierung	ja	ja	ja
Marktentwicklung durch Wettbewerb	ja	ja	ja

### 4.3.3 Kernelemente der Wirkungsmatrix

Nachfolgend sind exemplarisch die Kernelemente der Wirkungsmatrix aufgeführt.



### 4.3.4 Beurteilung und Projektbeispiele

Noch bis vor einigen Jahren wurde die Einführung von Berufsbildungsfonds im Rahmen der deutschen FZ nicht gefördert. Jedoch gewinnen Output-orientierte Finanzierungsinstrumente im Berufsbildungssektor zunehmend an Bedeutung. Erste Fonds-gestützte Projekte befinden sich in der Umsetzung und/oder in Vorbereitung. Prinzipiell wird der KfW empfohlen, die Finanzierung von Berufsbildungsfonds durchaus noch stärker zu verfolgen und somit ihre Kompetenz in der Entwicklung und Umsetzung angepasster Finanztechnologien auch im Bereich der Berufsbildungsfinanzierung noch stärker einzubringen.

Die FZ kann insbesondere **zur Start-/Anschubfinanzierung und Pilotierung von Berufsbildungsfonds** genutzt werden. Sobald der Fonds etabliert ist und positive

Wirkungen auch für die Unternehmen erkennbar sind, sollte grundsätzlich versucht werden, eine nachhaltige Finanzierung des Instruments im Partnerland sicherzustellen, zum Beispiel durch Einführung einer Ausbildungsabgabe (vgl. Anhang 5), staatliche Zuschüsse oder sonstige Beiträge.

Sofern die Einführung von Berufsbildungsfonds mit nationaler oder sogar über-regionaler Reichweite geplant ist, kann eine Kofinanzierung durch andere Geber sinnvoll sein.<sup>39</sup> Für Fonds mit sektoral/regional begrenzter Reichweite können entsprechende Vorhaben auch im bilateralen Kontext sehr erfolgreich realisiert werden.

## Beispiele

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

Als erfolgreiche Beispiele für abgabenfinanzierte Berufsbildungsfonds in Entwicklungs- und Schwellenländern gelten nach wie vor der *Skill Development Fund (SDF)* in Singapur und der *Human Resource Development Fund (HRDF)* in Malaysia, die jeweils bereits vor Jahrzehnten mit Unterstützung der Weltbank eingeführt wurden.<sup>40</sup>

Das Beispiel des seit mehreren Jahren existierenden, von Weltbank/Danida rein geberfinanzierten *Skills Development Funds (SDF)* in Ghana zeigt allerdings, dass das konzeptionell überzeugende Instrument aufgrund unzureichender staatlicher Kofinanzierung und fehlender *Levy* bisher nicht in nachhaltige Strukturen überführt werden konnte. Trotz durchaus zweckmäßiger Gestaltung mehrerer *Funding Windows* nach dem *Challenge Fund*-Prinzip war der Verwaltungskostenanteil des SDF in Ghana außerordentlich hoch und die Abwicklung ineffizient.<sup>41</sup>

In Südafrika wurde demgegenüber schon im Jahr 2000 ein nationaler Berufsbildungsfonds eingeführt, der über eine Lohnsummenabgabe finanziert wird (*Levy-Grant System*). Die Vergabe der Mittel erfolgt branchenbezogen über sektoral spezialisierte Berufsbildungsbehörden.<sup>42</sup> Der Mittelabfluss des Fonds litt jedoch auch hier über Jahre an der Komplexität des Instrumentariums.

## Ansätze der deutschen FZ

Es befinden sich inzwischen einige interessante FZ-Neuvorhaben in der Umsetzung oder Vorbereitung. Der mit EUR 35 Mio. zurzeit größte FZ-finanzierte Berufsbildungsfonds ist die sogenannte *Financing Facility for Skills Development*; sie ist Teil der *Skills Initiative for Africa* der African Union mit der NEPAD Agency als Projektträger. Der Fonds umfasst in der ersten Phase fünf Pilotländer (Kamerun, Kenia, Nigeria, Südafrika und Tunesien) und drei *Funding Windows* zur Finanzierung verschiedener Berufsbildungsprojekte: 1. große Infrastrukturmaßnahmen,

---

<sup>39</sup> Je größer die Reichweite des Fonds ist, umso höhere Anforderungen werden an die Trägerstruktur und eine nachhaltige Finanzierung gestellt.

<sup>40</sup> In Malaysia konnte mittels verschiedener Unternehmenssurveys (1988-1996) gezeigt werden, dass der 1993 eingerichtete Berufsbildungsfonds eine signifikante Steigerung der Inanspruchnahme formaler Aus- und Weiterbildungsangebote durch Unternehmen zur Folge hatte. Vgl. Hong Tan, S. 9.

<sup>41</sup> Inzwischen befindet sich die zweite Phase des SDF mit einem geänderten Managementkonzept in der Durchführung.

<sup>42</sup> sog. *Skills Education Training Authorities (SETA)*.

2. Projekte mit internationaler Beteiligung, 3. kleinere innovative Projekte. Alle drei *Funding Windows* folgen dem Prinzip des *Challenge Funds*.

Parallel hierzu wird in Laos die *Vocational Education Financing Facility (VEFF)* umgesetzt. Auch hier handelt es sich um einen *Challenge Fund*, durch den allerdings speziell die duale (kooperative) Ausbildung mit Unternehmen gefördert werden soll. Anträge zur Förderung können nur von Trainingsinstituten und Unternehmen gemeinsam gestellt werden und müssen klar definierte Ausbildungs-komponenten im Unternehmen vorsehen. Aus dem Fonds sollen sowohl Investitionen, als auch in Beratungs- und Weiterbildungsleistungen finanziert werden. Ein Teil der Unterstützungsleistungen ist für ausbildende Unternehmen vorgesehen (mit Fokus auf KMU).

Ein ähnliches Projekt befindet sich in Vietnam in Vorbereitung. Das auch als *Challenge Fund* konzipierte *Cooperative Training Facilitation Project“ (CTFP)* sieht ebenfalls eine Förderung kooperativer Ausbildungsansätze vor, jedoch sollen vor allem Investitionen in die Ausbildungsinfrastruktur der kooperierenden Ausbildungsinstitute finanziert werden; Zuschüsse an Unternehmen sind nicht vorgesehen.

Durch Vergleich beider Vorhaben manifestieren sich strukturelle Unterschiede: Laos erhält die FZ-Mittel als Zuschuss, Vietnam als Darlehen, dadurch tut sich Laos leichter, die Mittel als Zuschüsse an Berufsbildungsinstitute und Unternehmen weiterzugeben. Außerdem ist in Laos die duale Ausbildung bereits geltenden Berufsbildungsgesetz verankert, somit konnten die Förderbedingungen des *Challenge Funds* aus bestehenden gesetzlichen Vorordnungen abgeleitet werden. In Vietnam existieren entsprechende gesetzliche Rahmenbedingungen (noch) nicht.

Weitere Beispiele für FZ-finanzierte *Challenge Funds* im Bereich Berufliche Bildung sind der *Kosovo Challenge Fund (KCF)* und der *Regional Challenge Fund (RCF)* Südosteuropa (jeweils Projektprüfung 2018).

Als eines von wenigen Beispielen für ein ergebnisorientiertes *Reward System* kann der *Innovation Fund for Workplace-based Learning (WPL)* in Ruanda angesehen werden. Dieser kleine, als Pilotprojekt konzipierte Fonds befindet sich seit 2017 in der Durchführung. In diesem Fall sollen gezielt private Ausbildungsinstitute gefördert werden. Diese erhalten hier rückwirkend eine Prämie, wenn der Anteil betrieblicher Ausbildungsphasen im Beobachtungszeitraum nachweisbar gestiegen ist.

#### **4.3.5 Mögliche FZ/TZ-Kooperation**

Die Geschichte verschiedener Berufsbildungsfonds zeigt, dass abgesehen vom Finanzierungsinstrument selbst vor allem die Verwaltungs- und Managementstruktur des Fonds sowie die spezifische Gestaltung der Prozesse die Funktionsfähigkeit und Zielerreichung wesentlich beeinflussen. Hier ist in aller Regel umfangreiche konzeptionelle Beratung in der Designphase, umfangreiches Monitoring sowie ggf. längerfristige Organisations- und Managementberatung notwendig. Entsprechend umfangreich können die erforderlichen Consultingleistungen ausfallen. Consultingleistungen im Rahmen der Designs und Monitorings werden üblicherweise als Teil der Hauptmaßnahme verstanden; die längerfristige Organisations- und Managementberatung lässt sich entweder als FZ-Begleitmaßnahme oder als TZ-Modul gestalten.

Eine Kooperation zwischen FZ und TZ erscheint vor allem dann geboten, wenn zwecks Speisung des Berufsbildungsfonds etwa 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 üblicherweise übersteigen.

Sofern jedoch ein Berufsbildungsfonds ‚in begrenztem Maßstab‘ operieren soll, können entsprechende Beratungsleistungen auch im Rahmen der FZ erbracht werden. Dies gilt ggf. auch für die Phase der Erprobung (*Pilotierung*) der Fondstechnologie unter Einsatz begrenzten Mittelvolumens.

#### FZ/TZ-Schnittstellen

	<b>Interventions- ebene</b>	<b>Fördermaßnahmen</b>	<b>Verantwortliche DO</b>
FZ	Mittler	Bereitstellung von Finanzmitteln zur (ggf. anteiligen) Speisung des Fonds Consultingleistungen im Rahmen von Design und Umsetzung der Fondstechnologie inkl. Organisationsentwicklung und strategischer / operativer Beratung	KfW (Hauptmaßnahme)
FZ oder TZ	System	Beratung der Partnerregierung in Kooperation mit anderen relevanten Akteuren zur Reform des Finanzierungssystems Beruflicher Bildung	KfW (Personelle Unterstützung) oder GIZ
TZ	System	Standard- und Curriculumentwicklung Gestaltung des Prüfung- und Zertifizierungssystems Lehrerbildung	GIZ

## 4.4 Voucherprogramme

Voucherprogramme verfolgen in der Regel einen zweifachen Zweck: Bildungsgutscheine dienen als Subvention für die Zielgruppe und bilden gleichzeitig ein nachfrageseitiges Instrument der Bildungsfinanzierung. Bei adäquater Programmgestaltung wirken sie in hohem Maße wettbewerbs- und qualitätsfördernd. Wichtiger Erfolgsfaktor ist eine umfassende Beratung der Zielgruppe. Gutscheinprogramme gelten als korruptionsanfällig, dieses Risiko lässt sich jedoch durch strenge Akkreditierungskriterien für die Bildungsanbieter und enges Monitoring der Gutscheinverwendung minimieren.

### 4.4.1 Projektansatz und Voraussetzungen

Das Konzept der *Vouchers* (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. In der FZ werden sie in der Regel im Gesundheitssektor angewandt, z.B. als Gutscheine für „sichere Mutterschaft“ (Schwangerschaftsvorsorge, fachliche betreute Entbindung und Geburtsnachsorge).

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

- Gutscheine lassen den Nutzern/Nutzerinnen die Wahl, welche Leistung genau sie von wem kaufen, sofern die Institution bestimmte Qualitätskriterien aufweist. Die Erfüllung solcher Kriterien wird üblicherweise durch Akkreditierung sichergestellt. .
- Hierdurch werden die Anbieter solcher Leistungen, z.B. Ausbildungsanbieter, in Wettbewerb zueinander gesetzt.
- Die Nutzer/innen (Zielgruppe) bezahlen durch Einsatz des Vouchers; der Dienstleister bekommt den Wert des Gutscheins von einer dafür eingerichteten Voucherverwaltung ausbezahlt.

Mit diesen Designelementen sind Gutscheinsysteme ein *nachfrageseitiges Instrument* und stellen eine Alternative zu traditionellen angebotsorientierten Modellen beispielsweise zur Förderung von Berufsbildungszentren dar. Durch Voucherprogramme wird üblicherweise gezielt eine *Marktentwicklung auf der Angebotsseite* (Akkreditierung zusätzlicher qualifizierter Berufsbildungsinstitute) angestrebt.

Gutscheine werden überwiegend (aber nicht ausschließlich) für Weiterbildungsleistungen eingesetzt – eher selten als Instrument zur Finanzierung beruflicher Erstausbildung. Des Weiteren werden z.B. auch *Business Development Services (BDS)* für Kleinunternehmen oder 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. Vouchers beinhalten tendenziell absolut kleinere Zuschüsse und sind meist auf Trainingsleistungen bezogen. Details der Gestaltung sind bei beiden Instrumenten offen.

### **Dauerhafte Subventionierung**

Gutscheinprogramme können mit unterschiedlicher Zielsetzung und auf verschiedene Weise eingesetzt werden. Wo eine langfristige Subventionierung politisch prioritärer Leistungen oder öffentlicher Güter beabsichtigt ist, können sie quasi-permanenten Charakter haben. Dies ist etwa im Zusammenhang mit aktiver Arbeitsmarktpolitik der Fall, wenn Fortbildungsleistungen für Arbeitslose/Arbeits-suchende 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 beigetragen hat.

### **Beitrag zur Marktentwicklung**

Anders werden Voucherprogramme begründet, wenn die Entwicklung von Dienstleistungs- und Ausbildungsmärkten (s.o.) im Vordergrund steht.<sup>43</sup> Indem sie temporär die Nachfrageseite finanziell stärken und dem Nachfrager (in der Regel ist dies die Zielgruppe) die Macht geben, Leistungen seiner Wahl „einzukaufen“, sollen Voucherprogramme Anreize für Ausbildungsanbieter liefern, sich auf Trainingsprogramme zu konzentrieren, die besonders nachgefragt, aber zu wenig verfügbar sind. Dies führt zu einer quantitativen und qualitativen Verbesserung des Angebots bzw. der Entwicklung entsprechender Märkte.

Zwar sind wenig harte Belege für die Marktentwicklungs-Wirkung von Gutscheinprogrammen zu finden; insbesondere ist der Nachweis schwer zu führen, dass Angebot und Nachfrage auch nach Beendigung des Programmes dauerhaft auf erhöhtem Niveau verbleiben. Doch wo es um *'public goods'* geht – und das ist nach allgemeiner 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 Gutschein-Lösung mehr Nachfragern ein arbeitsmarktgerechteres Aus- und Weiterbildungsangebot in einer diversifizierten Landschaft von Anbietern ermöglicht und gleichzeitig das Risiko der Fehlallokation von großen Investitionssummen (das es in konventionellen Infrastrukturprogrammen immer gibt) minimiert.

### **Struktur von Gutscheinprogrammen**

Die wesentlichen Akteure eines Gutscheinprogramms sind:

- eine Voucher-Administration, die das Programm verwaltet, Informationszentren oder Agenturen unterhält, über diese Gutscheine verteilt, Dienstleister akkreditiert und sie in Höhe der von ihnen vorgelegten Gutscheine bezahlt;

---

<sup>43</sup> Dies ist zum Beispiel der Fall in der Diskussion um die Entwicklung von Märkten für *Business Development Services (BDS)*, die um die Jahrtausendwende recht heftig geführt wurde. In diesem Zusammenhang wurden insbesondere in der Dekade ab 1995 *BDS*-Voucherprogramme als Instrumente der Marktentwicklung getestet.

- ein Informationszentrum oder mehrere solche Zentren (sog. ‚*Voucher Agents*‘), die a) als Kontaktstellen für die Zielgruppe fungieren, b) feststellen, wer im Rahmen des Programms Anspruch auf Unterstützung hat, c) die Zielgruppe beraten und über Leistungsangebote akkreditierter Dienstleister informieren und d) gegebenenfalls die Gutscheine ausgeben;
- ein unabhängiger Auditor, der die Einhaltung der Regeln des Programms überprüft und durch Kontrollen Subventionsbetrug vorbeugt bzw. Betrugsfälle aufdeckt;
- 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 Gutscheine erwerben und damit Dienst- bzw. Trainingsleistungen bezahlen.

### **Probleme**

Ein grundsätzliches Problem liegt in der unvollständigen Informationslage und fehlenden Markttransparenz, was die Einsetzbarkeit von Gutscheinen für die berufliche Erstausbildung vor allem im ländlichen Raum einschränkt. Die Kriterien der Zielgruppe für die Auswahl der Qualifizierungsmaßnahmen sind (altersbedingt) oft von Staturerwägungen geprägt und zum Teil wenig strategisch. Somit kann das Angebotsmonopol vergleichsweise weniger Ausbildungsanbieter in ländlichen Regionen die Zukunftsentscheidung der Zielgruppen erheblich beeinflussen.

Bei allen Subventionen besteht außerdem das Risiko des Subventionsbetrugs. Dies gilt auch für Voucherprogramme. Im schlimmsten Fall können Absprachen zwischen Anbieter und Nachfrager dazu führen, dass durch die Gutscheine eine nie erbrachte Leistung bezuschusst wird. Im Ergebnis kommt dann der Nutzen der vom Voucherprogramm gestärkten Nachfrage mehr den Trainingsanbietern als der eigentlichen Zielgruppe zugute.

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 älteren 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 zugutekam,
- 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.

Allerdings sollte dieses Beispiel nicht verallgemeinert werden; dafür sind die konkreten Projekterfahrungen insbesondere in der Beruflichen Bildung noch zu gering.

## Design

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

Da die Bildungsgutscheine eine Zweckbindung für Leistungen akkreditierter Trainingsanbieter enthalten, kommt der Akkreditierung dieser Anbieter eine hohe Bedeutung zu. Durch klare Definition des Anforderungsprofils sollte versucht werden, den Kreis der Anbieter durch hohe Mindeststandards bzgl. Ausbildungsqualität, Zuverlässigkeit, Transparenz und Korrektheit in der Abrechnung bzw. Abwicklung zu beschränken.

In gewissem Maße kann die Wahrscheinlichkeit des Subventionsbetrugs durch die Höhe des Eigenbeitrags der Nutzer beeinflusst werden: Ist der Finanzierungsanteil des Nutzers gering, so sinkt tendenziell der von ihm ausgehende Druck auf den Anbieter, eine qualitativ angemessene Leistung zu erbringen. Je höher dagegen 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. Allerdings sind der Höhe des Eigenbeitrags aus sozialen Gründen oft recht enge Grenzen gesetzt.

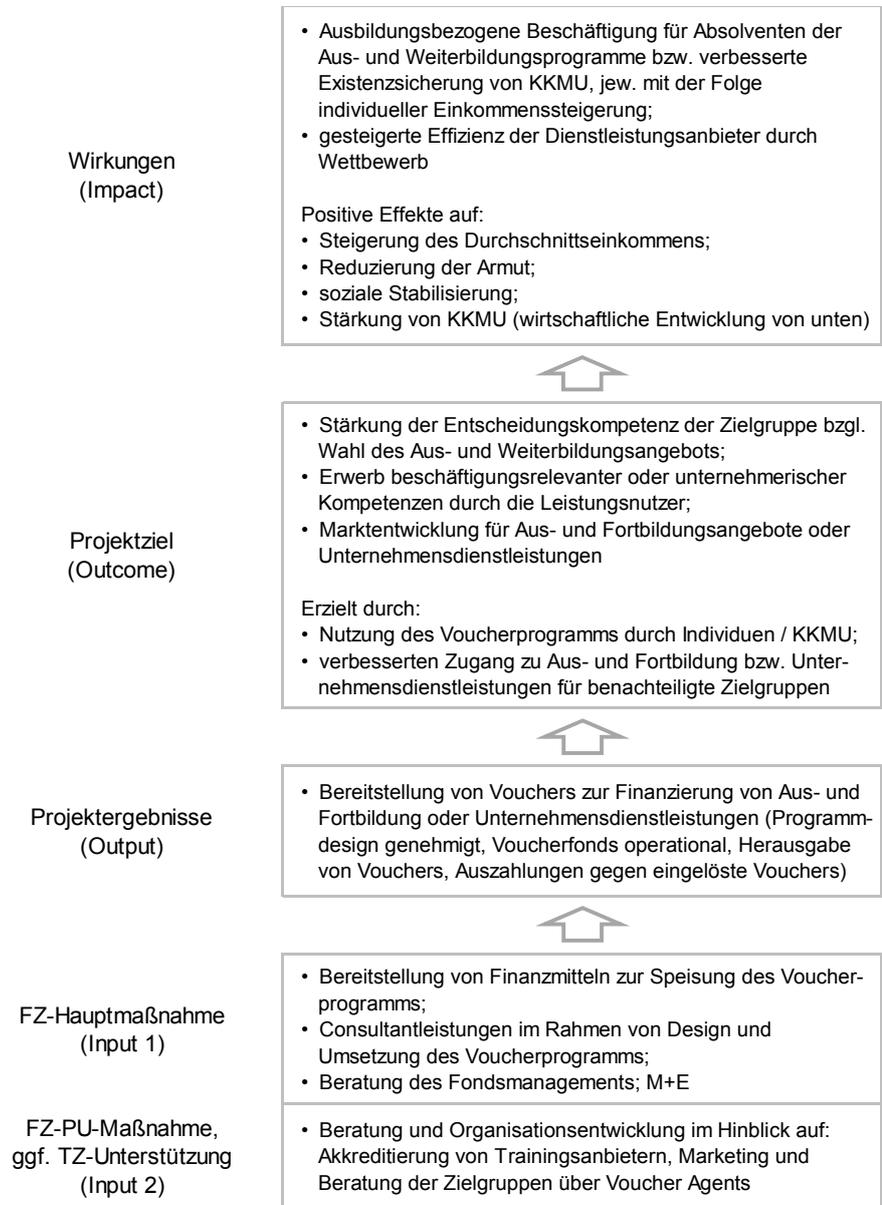
Um die Eigenverantwortung der Zielgruppe zu stärken, empfiehlt sich außerdem die Herausgabe einer Serie von Gutscheinen bei in der Abfolge der Nutzung steigenden Eigenbeiträgen.<sup>44</sup> Prinzipiell denkbar ist auch die Einbeziehung eines Darlehenselements, d.h. eine Vergabe von Gutscheinen ganz oder teilweise auf Darlehensbasis. Dies hätte den Vorteil, Voucherprogramme mit dem Prinzip revolvingender Fonds zu verknüpfen. Dies wurde jedoch wenig getestet (auch aus Gründen des Verwaltungsaufwands); bisher werden Gutscheine typischerweise als reine Zuschussprogramme verstanden.

---

<sup>44</sup> Bspw. 20% für den ersten, 30% für den zweiten, 40% für den dritten Voucher eines aufeinander aufbauenden Weiterbildungsprogramms.

#### 4.4.2 Kernelemente der Wirkungsmatrix

Nachfolgend sind exemplarisch die Kernelemente der Wirkungsmatrix aufgeführt.



#### 4.4.3 Beurteilung und Projektbeispiele

Grundsätzlich passt der Voucheransatz zum Anspruch der FZ, nach Möglichkeit markt- und wettbewerbsfördernd zu wirken. Der Charme des Ansatzes liegt darin, die vorhandenen Mittel direkt der Zielgruppe zuzuführen. Er lässt sich auch als Teilkomponente von bzw. in Kombination mit Berufsbildungsfonds (Abschnitt 4.3) realisieren, wodurch sich im Idealfall eine nachhaltige Finanzierung von Voucherprogrammen sicherstellen ließe.

Trotzdem wurden im Bildungssektor bis heute (mit Ausnahme des laufenden Programms in Ghana, s.u.) keine Voucherprogramme aus deutscher FZ finanziert. Zusammenfassend begründen dies folgende Argumente:

- Voucherprogramme werden klassischerweise als Zuschussprogramme (ohne Refinanzierungsanspruch) aufgesetzt; eine Kombination mit Darlehenselementen ist prinzipiell möglich, wurde jedoch bisher kaum erprobt (siehe auch 4.5).
- Der administrative Aufwand, insbes. für Marketing, Akkreditierung, und Monitoring, ist hoch.
- Subventionsbetrug (Korruption) kann auch bei effizientem Monitoring nicht voll ausgeschlossen werden.
- Voucherprogramme machen nur Sinn, wenn bereits ein Minimum an qualifizierten Bildungsangeboten existiert. Falls dies nicht der Fall ist, müssen ggf. Investitionen in Berufsbildungskapazitäten vorgeschaltet werden.

Auch wenn eine Empfehlung für den Einsatz von FZ-Mitteln in Voucherprogrammen vor diesem Hintergrund nicht immer bzw. nicht ohne Einschränkung ausgesprochen werden kann, empfiehlt es sich doch, den Ansatz in mehr Kontexten als bislang zu testen. Nur so können belastbarere Erkenntnisse gewonnen und der Ansatz optimiert werden. Kleine, regional oder sektoral eingegrenzte Voucherprogramme sind am einfachsten durchzuführen und zu verwalten.<sup>45</sup>

Im Übrigen ist speziell der Unterstützungsbedarf von KKMU für die Nutzung von Weiterbildungs- und Beratungsleistungen häufig gegeben; Gutscheine sind ein wirkungsvolles Instrument, 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.

## Beispiele

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

- die frühen lateinamerikanischen Voucherprojekte von IDB 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.

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

Das erste, bisher **einzige Voucherprogramm der deutschen FZ im Berufsbildungsbereich** befindet sich seit Ende 2015 in Ghana in der Durchführung. Zielsetzung des Vorhabens ist die Finanzierung von beruflicher Aus- und

---

<sup>45</sup> Allerdings entfernen sie sich konzeptionell vom ursprünglichen Gedanken der Marktentwicklung. Gutscheine sind dann ein „einfaches Subventionsinstrument, nicht mehr und nicht weniger“ (Lepenes (2004), S. 10).

Weiterbildung von Zielgruppen aus dem informellen Sektor (Zielgruppe: Inhaber/innen von KMU, deren Lehrlinge und Arbeiter/innen). Die zu finanzierenden Kurse folgen dem in Ghana verbreiteten Konzept des *Competency-Based Training (CBT)*. Branchenverbände des informellen Sektors fungieren als ‚*Voucher Agents*‘ (s.o.) und übernehmen die Beratung der Zielgruppe, die Beantragung der Vouchers sowie Monitoringfunktionen bei der Umsetzung der Trainingsmaßnahmen. Zentrales Element des Programms bildet ein Web-gestütztes Voucher-Management-System (VMS), welches sowohl eine dezentrale Erfassung von Voucheranträgen, als auch die taggenaue Online-Registrierung der Trainingsteilnahme erlaubt (zwecks Verhinderung von Missbrauch). In der ersten Projektphase (EUR 10,0 Mio.) werden über 100.000 *Training Vouchers* ausgegeben, die sich auf ca. 8.000 Begünstigte verteilen. Zusätzliche *Certification Vouchers* sichern die relativ kostenintensive Teilnahme an Zwischen- und Abschlussprüfungen und damit die Zertifizierung der erworbenen Kompetenzen nach dem ghanaischen Qualifikationsrahmen. In enger konzeptioneller Abstimmung fördert die TZ parallel die Erarbeitung der benötigten CBT-Standards, die Akkreditierung der Trainingsanbieter, sowie die Kapazitätsentwicklung der beteiligten Branchenverbände und des Projektträgers.

#### 4.4.4 Mögliche FZ/TZ-Kooperation

Wie sich zeigen lässt, kann die FZ zur Initiierung und Anschubfinanzierung von Voucherprogrammen genutzt werden – ein sorgfältiges Programmdesign vorausgesetzt. Die hiermit verbundenen Beratungsleistungen sollten prinzipiell ebenfalls durch die FZ finanziert werden. Die komplementäre Kapazitätsentwicklung relevanter Partner (Regulierungsbehörde, Ausbildungsanbieter, ggf. *Voucher Agents*) könnte als typische TZ-Leistung (gut abgestimmt auf die FZ) oder auch als FZ-Begleitmaßnahme verstanden werden – je nachdem, wie leistungsfähig der Träger ist und welche Reichweite das geplante Vorhaben erhalten soll. Wie bei Berufsbildungsfonds, sollten die Beratungsleistungen zu Design und Umsetzung eines Gutscheinsystems in jedem Fall dann von der FZ erbracht werden.

#### FZ/TZ-Schnittstellen

	Interventions- ebene	Fördermaßnahmen	Verantwortliche DO
FZ	Mittler	Bereitstellung von Finanzmitteln zur (ggf. anteiligen) Finanzierung des Voucherprogramms Consultingleistungen: - Beratung zum Design des Voucherprogramms - Strategische und operative Beratung des Trägers bei der Umsetzung	KfW
FZ oder TZ	Mittler	Organisationsentwicklung insbes. bzgl. Akkreditierung, Monitoring, Marketing und Zielgruppenberatung über <i>Voucher Agents</i>	KfW (Personelle Unterstützung) oder GIZ

## 4.5 Stipendien und Ausbildungskredite<sup>46</sup>

Stipendien und auch Ausbildungskredite werden eingesetzt, um den Zugang zu Beruflicher Bildung zu erleichtern und die Abbrecherquoten insbesondere einkommensschwacher Gruppen zu verringern. Zuschussbasierte Stipendienprogramme sind im Design einfacher, sie sind jedoch nicht auf Kostendeckung ausgerichtet und damit finanziell nicht nachhaltig. Im Gegensatz dazu sollen Ausbildungskreditprogramme dank Rückzahlung der Mittel langfristig tragfähig sein und hierüber eine größere Zahl Auszubildender unterstützen.

### 4.5.1 Begriffsklärung und Gestaltungsprinzipien

Vor dem Hintergrund wachsenden Zugangs zu Primärbildung und steigender Schülerzahlen u.a. in der Berufsbildung, stehen viele EZ-Partnerländern vor der Herausforderung steigender Bildungskosten bei nicht proportional wachsenden Haushalten. Als Folge lässt sich in immer mehr Ländern erkennen, dass der Staat versucht, die Kosten der Bildung auf die Schultern der Lernenden und ihrer Familien mit zu verteilen (*cost sharing*). Dies geschieht in Form von Zunahme privater Bildungseinrichtungen aber auch durch die Einführung oder Erhöhung von Gebühren in öffentlichen Berufsbildungseinrichtungen.

*Cost sharing*-Ansätze also die Frage nach der Verteilung von Ausbildungskosten werden kontrovers diskutiert. Ausbildungsgebühren entsprechen einer Verlagerung der finanziellen Lasten vom Staat auf die Auszubildenden. Dies ist häufig verbunden mit höheren Zugangsbarrieren und Abbrecherquoten. Die Befürworter gehen hingegen davon aus, dass hohe private Erträge (Beschäftigung, Einkommenszuwachs) als Folge der absolvierten Ausbildung eine stärkere Beteiligung der Individuen an den Ausbildungskosten rechtfertigen.

Um die negativen Auswirkungen zu mildern, können Stipendien und Ausbildungskredite eingesetzt werden, um den Zugang zu Beruflicher Bildung zu ermöglichen oder zu erleichtern und die Abbrecherquoten insbesondere einkommensschwacher Gruppen zu verringern. Beide Formen sogenannter Bildungsförderprogramme (*Student Aid Programs, SAP*) können dazu beitragen, soziale Diskriminierung zu vermeiden oder zumindest abzufedern.

- **Stipendien** (sog. „*Scholarships*“) entsprechen einer ausgewählten Gebührenbefreiung, in manchen Fällen verbunden mit zusätzlichen Zuwendungen, um Lebenshaltungskosten während der Ausbildung zu decken. Zuschussbasierte Stipendienprogramme sind im Design einfacher als Darlehensprogramme, sie sind jedoch nicht auf Kostendeckung ausgerichtet und damit finanziell nicht nachhaltig.
- Im Gegensatz dazu können **Kreditprogramme** dank Rückzahlung der Mittel unter gewissen Bedingungen langfristig tragfähig sein und hierüber eine größere Zahl von Auszubildenden unterstützen.

Für beide Instrumente gelten die in den vorherigen Abschnitten getroffenen Aussagen zu *nachfrageseitigen Finanzierungsinstrumenten*: Sie stärken die

---

<sup>46</sup> Gemeinsamer Beitrag von Dörte Weidig und Gunnar Specht. Für diesen Abschnitt wurde ergänzend zum Berufsbildungsknowhow von PLANCO die Finanzsektorexpertise von IPC, Frankfurt, eingeholt. IPC verfügt über umfassende Erfahrungen in Design und Umsetzung von *Student Aid Programs* ([www.ipcgmbh.com](http://www.ipcgmbh.com)).

Kaufkraft und Eigenverantwortung der Nutzer/innen und können zur Stimulation des Ausbildungsmarktes und einer verstärkten Beschäftigungsorientierung des Ausbildungsangebots beitragen. Stipendien- wie auch Ausbildungskreditprogramme können international, national, regional oder bezogen auf einen Verband oder eine Institution begrenzt sein.

In beiden Fällen benötigt es eine Anfangsinvestition sowie Mittel, um die laufenden Kosten für die Verwaltung des Programms und der Zahlungen zu decken, da die Prüfung der Bedürftigkeit der Auszubildenden bzw. deren Anspruch auf ein Stipendium oder einen Kredit professionell organisiert sein sollte. Während das Design bei Kreditprogrammen komplexer, somit der Bearbeitungsaufwand tendenziell größer ist, da auch die Rückzahlung organisiert werden muss, können die Rückflüsse erneut als Kredite ausgezahlt werden. Somit kommt es zu einer interessanten Hebelwirkung der Programmgelder.

### **Gestaltung von *Student Aid Programs (SAP)***

Bei der Gestaltung von Bildungsförderprogrammen müssen prinzipiell mehrere Faktoren beachtet werden:

- Zunächst muss die *Zielgruppe* definiert werden, da Art und Größe den Gesamtaufbau des Programms bestimmen. Ein Programm kann sich an benachteiligte Auszubildende, an Auszubildende ausgewählter Berufsbildungsanbieter, an Auszubildende mit herausragenden Lernleistungen oder an Auszubildende eines bestimmten Berufsbildungsgangs (z.B. eines auf dem Arbeitsmarkt gefragten Berufsfeldes) richten. Für Auszubildende aus einkommensschwachen Familien sind tendenziell höhere Subventionen erforderlich.
- Die *Institution*, die das Stipendium oder Darlehen vergibt („*Originator*“), ist in der Regel die Anlaufstelle für Auszubildende. Dabei kann es sich entweder um eine staatliche Stelle, ein Berufsbildungsinstitut, ein Kreditinstitut (öffentlich oder privat) oder eine andere Finanzinstitution handeln.
- Die *Höhe des Stipendiums oder Darlehens* wird durch zwei Faktoren bestimmt. Erstens muss der Betrag hoch genug sein, um die Kosten der Berufsausbildung ganz oder teilweise zu decken: Ausbildungsgebühren, Lernmaterialien, Lebenshaltungskosten und Transport. Bei Krediten sollte der Betrag jedoch in einer Weise begrenzt werden, dass die Rückzahlungen durch zukünftige Erträge gedeckt werden können und eine Überschuldung vermieden wird.
- Auch der *Auszahlungsmodus* kann variieren: Das Stipendium oder das Darlehen kann direkt an das Berufsbildungsinstitut ausgezahlt werden, um die geplante Mittelverwendung sicherzustellen. Andere Programme zahlen direkt an die Auszubildenden aus, andere an deren Eltern. In der Regel werden Stipendien oder Darlehen jährlich oder halbjährlich ausgezahlt, nachdem der Nachweis erbracht wurde, dass der/die Auszubildende weiterhin erfolgreich am Ausbildungsprogramm teilnimmt.
- Auszubildende haben eine höhere Erfolgsquote, wenn sie professionell begleitet und beraten werden, z.B. bei der Berufswahl/Wahl des Ausbildungsgangs, bei der Nachkontrolle von Leistung, beim Transfer von Information über Arbeitsmarktchancen, usw. Deshalb können *Mentoring-Programme* eine Schlüsselrolle spielen. Die weltweite Erfahrung hat jedoch gezeigt, dass solche Mentoring-Programme von den Auszubildenden nicht immer ausrei-

chend genutzt werden. Deshalb ist es wichtig, die Zahlungen an die Teilnahme an ggf. vorgeschlagenen Mentoring-Programmen zu koppeln.

Bei **Darlehen (Ausbildungskrediten)** müssen einige zusätzliche Elemente berücksichtigt werden:

- *Rückzahlungsmodus*: Ausbildungskredite können auf die gleiche Weise zurückgezahlt werden wie ein traditionelles Darlehen mit festem Zahlungsplan. Die einkommensabhängige Rückzahlung (als Prozentsatz des Einkommens der Absolventen) ist typisch für Ausbildungskredite, erfordert jedoch einen erhöhten Verwaltungsaufwand sowie Zugang zu verlässlichen Informationen über das Einkommen. Eine Mischung aus beidem ist auch als einkommensabhängiges Darlehen mit festem Zeitplan denkbar. Oftmals werden *Grace Periods* angeboten und die Rückzahlung beginnt erst, wenn die Ausbildung abgeschlossen ist und/oder der/die Auszubildende eine feste Beschäftigung gefunden hat.
- *Preisgestaltung*: Beim "full-cost borrowing" zahlen Auszubildende während und nach der Ausbildung marktnahe Zinsen, die die Kapital-, Risiko- und Verwaltungskosten beinhalten. Demgegenüber ist ein hoher Zuschuss erforderlich, um Zinsen anzubieten, die nominal bei null liegen, da der Darlehensbetrag real schrumpft. Eine weitere Möglichkeit besteht darin, den Auszubildenden einen Zinssatz anzubieten, der sich an den Kosten der Mittelaufnahme des Staates orientiert.
- *Subventionselemente*: Berücksichtigt man alle Kosten, die mit der Verwaltung eines Ausbildungskredites verbunden sind, so ist es eine Herausforderung, Vollkostendeckung (Kapital, Risiko und Verwaltungskosten) zu erreichen, ohne vergleichsweise hohe Zinsen zu verlangen.<sup>47</sup> Aus diesem Grund enthalten Ausbildungskredite weltweit in den meisten Fällen ein Zuschuss-element. Die Zuschüsse variieren in Form und Höhe; meist werden sie aus sozialen Erwägungen eingeführt, um für benachteiligte Zielgruppen den Zugang zu Bildung/Ausbildung zu verbessern, ausgewählte Ausbildungsgänge zu fördern oder regional Schwerpunkte zu setzen.
- *Kreditlaufzeit*: Ein weiteres wichtiges Merkmal, das die Schuldenlast der Auszubildenden beeinflusst, ist die Laufzeit der Kredite, denn je länger die Laufzeit, desto geringer die Raten. Aus diesem Grund tendieren Kreditprogramme dazu, relativ lange Laufzeiten anzubieten.

### **Abwägung: Der Trade-off zwischen Hebelwirkung und Breitenwirksamkeit**

Einige Experten bezweifeln, dass selbst Ausbildungskreditprogramme mit klarer sozialpolitischer Zielsetzung nennenswert zu einem verbesserten Zugang benachteiligter Zielgruppen zu höherer Bildung beitragen. Ihrer Meinung nach sind Zuschüsse effektiver, um den Zugang zu Bildung zu verbessern, wenngleich sie deutlich teurer sind. Im Fall besonders armer Zielgruppen kann es daher empfehlenswert sein, statt eines Darlehensprogramms ein gezieltes Stipendienprogramm aufzulegen. Umgekehrt gilt: Der Effekt, dass Auszubildende kritischer gegenüber der Qualität der angebotenen Ausbildung sind und sich auf Dauer daher Berufsbildungsinstitute mit nachfrageorientierten Angeboten durchsetzen, dürfte desto

---

<sup>47</sup> Eine vergleichende Analyse von Studienkrediten in 24 Ländern ergab, dass der (geschätzte) Grad der Kostendeckung bspw. in Barbados und Schweden bei 67% (günstigster Fall), in den USA bei 47%, in Dänemark bei 38%, in Kenia 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.

stärker auftreten, je mehr sich die Auszubildenden finanziell an den Kosten beteiligen (vgl. Voucherprogramme). Zudem gibt es durchaus Zielgruppen, die mit Darlehen adäquat gefördert werden können, die lokalen Finanzsektoren aber entsprechende Produkte nicht bereitstellen.

Dem Design eines auf Dauer angelegten Ausbildungskreditprogramms muss daher immer eine ausführliche Sektor- und Zielgruppenanalyse und eine sorgsame Abwägung wirtschaftlicher, sozialer und marktpolitischer Aspekte vorangehen.

#### 4.5.2 Stipendienprogramme

Stipendienprogramme ähneln in vielerlei Hinsicht Voucherprogrammen (vgl. 4.4). Auch im Falle von Stipendien sind die folgenden Akteure notwendig:

- eine Administration, die das Programm verwaltet, Informationszentren oder Agenturen unterhält, über die Studenten ausgewählt, Stipendien ausgezahlt und Dienstleister akkreditiert werden
- Trainingsanbieter/Dienstleister, die bei Erfüllung gewisser Mindestbedingungen für die Teilnahme am Programm akkreditiert werden und entsprechende Leistungen anbieten
- Nachfrager/Leistungsnutzer, also Studenten, die die Stipendien empfangen und gekoppelte Bildungsangebote wahrnehmen
- ein unabhängiger Auditor, der die Einhaltung der Regeln des Programms überprüft und durch Kontrollen Subventionsbetrug vorbeugt bzw. Betrugsfälle aufdeckt.

Beim Konzipieren und Aufsetzen von Stipendienprogrammen sind insbesondere folgende Fragestellungen zu diskutieren:

- **Sozialverträgliche und gerechte Auswahl der Empfänger**  
Die Zielgruppendefinition wurde bereits als ein Gestaltungsmerkmal von *Student Aid Programs* beschrieben. Der sorgfältigen Beschreibung der Zulassungskriterien sowie transparenter Auswahlmechanismen und -prozesse kommt bei Stipendien besondere Bedeutung zu, da es sich um Zuschüsse handelt, die keine Rückzahlung erfordern.
- **Auswahl der Berufsbildungsanbieter**  
Die Auswahl der Berufsbildungsinstitute verdient ebenfalls besonderes Augenmerk, da durch den „Geschenkcharakter“ von Stipendien die Eigenverantwortung der Nutzer im Vergleich zu rückzahlbaren Krediten geschwächt ist. Die Qualität des Ausbildungsangebots und verstärkte Beschäftigungsorientierung können jedoch durchaus dadurch gefördert werden, dass sich die Berufsbildungsanbieter bemühen müssen, in das Programm aufgenommen zu werden.
- **Incentivierung und Kontrolle der Empfänger**  
Es wurde bereits diskutiert, dass Mentoring-Programme eine wichtige Rolle für den Erfolg von *Student Aid Programs* spielen; auch dies ist verstärkt im Kontext von Stipendienprogrammen zu sehen, da es leicht zu „Freerider“-

Problematiken kommen kann.<sup>48</sup> Von manchen Programmen wird berichtet, dass sie die Empfänger verpflichten, im Gegenzug zur Finanzierung der Ausbildung, im eigenen Land zu verbleiben oder in bestimmten Berufsfeldern oder Unternehmen zu arbeiten.

Evaluiert man die Wirkung von Stipendienprogrammen, ist es sinnvoll zwischen *interner* und *externer Effizienz* zu unterscheiden. Es ist wünschenswert, dass intelligent aufgesetzte Programme dazu führen, dass die Stipendienempfänger in ihrem Ausbildungsgang in besonderem Maße erfolgreich sind (interne Effizienz) und dass die Absolventen den Übergang in die Arbeitswelt überproportional leicht meistern (externe Effizienz). Beides konnte bisher nicht durchgehend nachgewiesen werden. Jedoch ist unbestritten, dass Stipendien benachteiligten Jugendlichen den *Zugang* zu entsprechenden Ausbildungsgängen erleichtern und die *Ausfallquoten* senken.

### 4.5.3 Darlehensprogramme

#### Rückzahlungsfähigkeit

Die größte Herausforderung von Ausbildungskrediten liegt in der Rückzahlungsfähigkeit der Darlehensnehmer. Junge Menschen – insbesondere bedürftige Zielgruppen – verfügen zum Zeitpunkt der Ausbildung weder über Einkommen noch entsprechende Sicherheiten; zudem kann der Darlehensgeber keinen Eigentumsvorbehalt auf das finanzierte Gut erheben. Ferner ist ungewiss, ob der Kreditnehmer nach Beendigung der Ausbildung eine Beschäftigung findet, die ihm die Rückzahlung des Darlehens ermöglicht, oder ob er sich der Rückzahlung zu entziehen versucht. Die Rückzahlungsquote hat jedoch einen entscheidenden Einfluss auf die Nachhaltigkeit bzw. den Grad der Kostendeckung eines Kreditprogrammes.

Leider zeigt sich, dass die Rückzahlungsquote bei Ausbildungsdarlehen oft aus mehreren Gründen niedrig ist:

- die kreditvergebende Institution hat keine adäquaten Rückzahlungs- und Eintreibungsprozesse eingeführt;
- die niedrige Effizienz und wenig professionelle Kreditvergabe hat zum Ruf geführt, dass die Darlehen nicht rückzahlbar sind;
- das Design des Kreditproduktes führt zu finanzieller Überforderung der Kreditnehmer (Laufzeit zu kurz; Raten überproportional hoch im Vergleich zum Gehalt);
- nicht alle Kreditnehmer finden Beschäftigung, die ihnen erlaubt, den Kredit zu tilgen;
- Härtefälle (Krankheit, Tod).

#### Institutionelle Lösungen

Ausbildungskreditprogramme (engl.: *Student Loan Programs, SLP*) können sich in Bezug auf Zweck, Organisation und Höhe der öffentlichen und privaten Beteiligung

---

<sup>48</sup> Aus verschiedenen Programmen wurden Fälle belegt, in denen ganze Familien von der finanziellen Zuwendung ernährt wurden oder durch Vorgabe falscher Personalien, Stipendien „erschlichen“ wurden, ohne dass die Teilnahme an der Ausbildung tatsächlich nachgewiesen wurde.

erheblich unterscheiden. Auf den ersten Blick gibt es eine Polarität zwischen öffentlichen SLPs, die darauf abzielen, den Zugang zur Beruflichen Bildung als öffentliches Gut zum Nutzen der Gesellschaft zu maximieren, während private Modelle in erster Linie darauf abzielen, Gewinne oder zumindest Kostendeckung für ihre Eigentümer zu erzielen. Durch die Bündelung privater und öffentlicher Mittel entsteht ein drittes Modell, das beide Ziele, soziale Integration und Rentabilität, miteinander zu verbinden sucht. Deshalb gruppiert man SLPs in drei breitere Kategorien:

- Öffentliche SLPs;
- Private SLPs;
- SLPs in Form öffentlich-privater Partnerschaften (PPP).

Diese Modelle unterscheiden sich nicht durch ihre Zielsetzung, sondern auch durch die angebotenen Kreditkonditionen. Je mehr sich ein SLP auf Rentabilität konzentriert, desto strenger müssen die Auswahlkriterien und die Anforderungen an die Garantien sein. Ebenso müssen die Kreditkonditionen marktgerecht sein – für Auszubildende bedeutet dies höhere Zinssätze, beschränkte Laufzeiten und kurze oder keine tilgungsfreie Zeiträume. Im Gegensatz dazu muss ein SLP, wenn es sozial integrativ sein will, ein Subventionselement beinhalten und nachgiebigere Förderkriterien haben, um die Darlehen zugänglicher und attraktiver zu machen. Die Rahmenbedingungen von SLPs unterscheiden sich daher nach:

- Grad der sozialen Inklusivität (Reichweite und Programmvolumen);
- Anforderungen an die Garantien;
- Merkmale des Darlehens (Zinssätze, Laufzeit, *Grace Periods*).

### **Merkmale von *Student Loan Programs***

<b>Art des Programms</b>	<b>Öffentliche SLP</b>	<b>Private SLP</b>	<b>PPP SLP</b>
Reichweite und Grad der sozialen Inklusivität	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fokus auf soziale Ziele und hohe Zugänglichkeit</li> <li>• alle sozialen Kategorien, auch arme Haushalte</li> <li>• höhere Zahl der Begünstigten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• strenge Auswahlkriterien</li> <li>• nur mittelständische Gehaltsempfänger</li> <li>• begrenzte Zahl der Begünstigten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• strenge Auswahlkriterien</li> <li>• alle sozialen Kategorien, konzessionäre Kredite für einkommensschwache Antragsteller</li> <li>• höhere Zahl der Begünstigten</li> </ul>
Anforderungen an Garantien	<ul style="list-style-type: none"> <li>• keine oder minimale Garantien</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bürgen mit stabilem Einkommen erforderlich</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• flexibel</li> </ul>
Rückzahlungsmodalitäten	<ul style="list-style-type: none"> <li>• niedrige Zinssätze</li> <li>• längere Laufzeiten</li> <li>• flexible, einkommensabhängige Rückzahlungspläne*</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• marktgerechte Verzinsung</li> <li>• gemischte Rückzahlungspläne / nicht einkommensabhängig</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• niedrige Zinssätze</li> <li>• flexibler Rückzahlungsplan</li> </ul>

\*) unter bestimmten Voraussetzungen verlängerte tilgungsfreie Zeiträume sowie Schuldstreduktionen

Öffentliche SLPs erfordern wegen der Bedürftigkeit der Zielgruppe Unterstützung durch die öffentliche Hand und/oder durch Geberorganisationen. Angesichts der Zielgruppe sowie ihrer sozialen Ziele dürfen Subventionen jedoch nicht als ein rein negativer Aspekt eines SLPs angesehen werden. Im Gegenteil, sie sind wertvolle öffentliche Investitionen, die es bedürftigen Auszubildenden ermöglichen eine hochwertigere Ausbildung zu genießen.

In den meisten Fällen sind die Verluste vieler öffentlicher SLPs durch chronische Misswirtschaft und den verschwenderischer Einsatz öffentlicher Mittel begründet. Häufig wurde sogar versäumt, die verfügbaren finanziellen Mittel an die Auszubildenden weiterzureichen, die sie am meisten benötigten. Wenn allerdings öffentliche Programme gut verwaltet werden und der Staat/Geber in der Lage ist, einkommensschwache Studenten zu unterstützen, können sie effektiv dazu beitragen, gut ausgebildete Arbeitskräfte für die lokalen Arbeitsmärkte zu gewinnen. Auf diese Weise maximiert die Subvention den Wohlfahrtsgewinn und kann unter Umständen langfristig als nachhaltig angesehen werden.

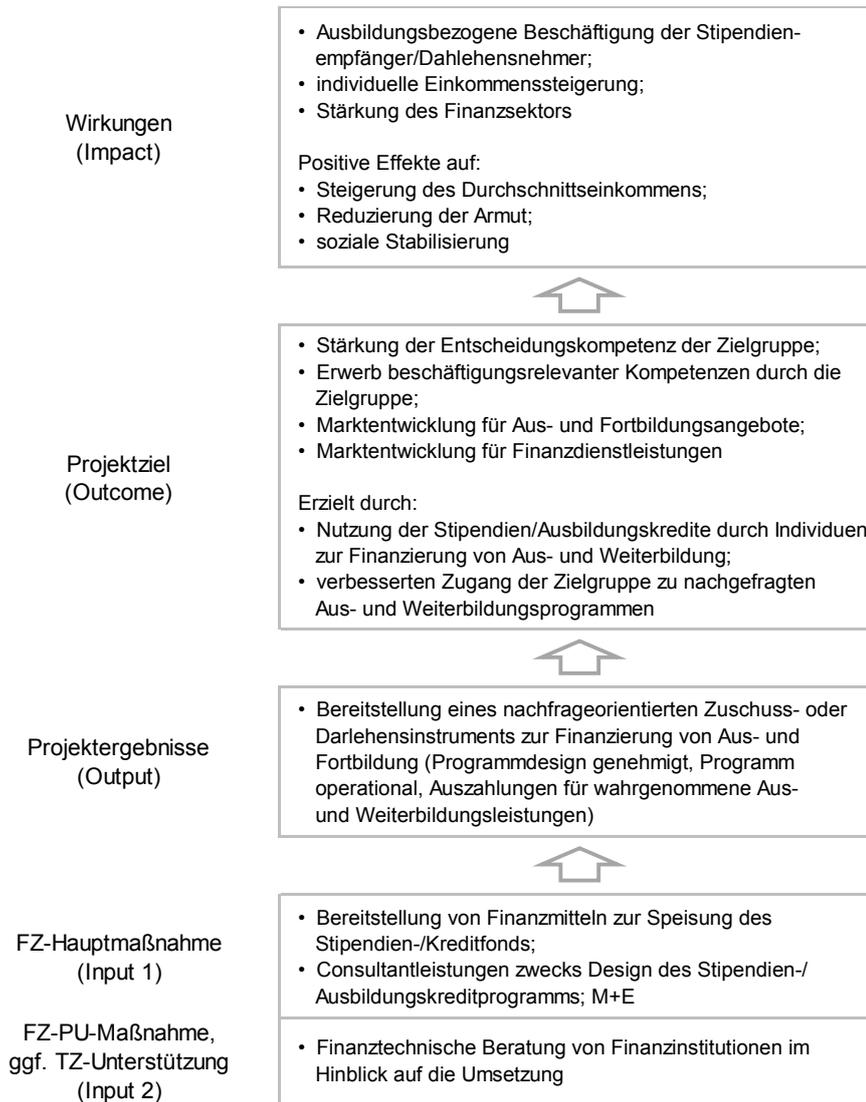
Aus diesen Erkenntnissen kann man schließen, dass je nach Kontext private und öffentliche SLPs ihre Vorteile haben. Aber vor allem kann ein gut strukturiertes PPP eine attraktive Lösung sein, um einen Kompromiss zwischen sozialer Inklusion und Wirtschaftlichkeit zu finden. Das hohe Risiko, das die Finanzinstitute den Studenten als mögliche Zielgruppe für ein Kreditprodukt zuschreiben, wird durch die Intervention des Staates reduziert. Das Modell zielt darauf ab, den Aufbau einer nachhaltigen SLP unter Ausnutzung der jeweiligen Interessen und Kompetenzen öffentlicher und privater Akteure zu erleichtern. Einerseits sind die privaten Kreditgeber für die Entwicklung und Verwaltung des Studienkreditportfolios verantwortlich (Sammlung und Bearbeitung von Anträgen, Auszahlung von Krediten und Einholung der Rückzahlungen) und das Programm läuft hauptsächlich auf kommerzieller Basis, was die Effizienz der Operationen erhöht. Andererseits legt die Regierung Auswahlkriterien für Kredite fest, die eine breitere Zugänglichkeit des Programms gewährleisten, und vergibt zu diesem Zweck Garantien gegen Zahlungsausfälle und subventioniert Zinssätze für bestimmte Produkte. SLPs in Form von PPPs haben das Potential, operative Effizienz, professionelle Krediteintreibung, niedrigere Zinssätze und längere Laufzeiten abzubilden.<sup>49</sup>

---

<sup>49</sup> Die soziale Orientierung hängt vor allem vom Grad der öffentlichen Beteiligung ab.

### 4.5.3 Kernelemente der Wirkungsmatrix

Nachfolgend sind exemplarisch die Kernelemente der Wirkungsmatrix aufgeführt.



### 4.5.4 Beurteilung und Projektbeispiele

Die Förderung von *Student Aid Programs*, also die Finanzierung von Stipendien- und Ausbildungskreditprogrammen erscheint grundsätzlich als interessante und innovative Möglichkeit, Berufsbildung nachfrageorientiert zu finanzieren. Die Bereitstellung der Mittel für einen entsprechenden Fonds sowie die Finanzierung der Einrichtung eines entsprechenden Programmes erscheinen in zwei Fällen komplementär zu anderen FZ Maßnahmen:

- Vorhaben, die darauf abzielen, durch die Finanzierung von Berufsbildungseinrichtungen das Bildungsangebot zu verbessern;
- Finanzsektorvorhaben, die zum Ziel haben, die Finanzsysteme inklusiver zu machen.

Sinnvoll erscheint darüber hinaus die Integration in einen Berufsbildungsfonds (vgl. 4.3), wobei das SAP als eigenständiges *Funding Window* geführt werden kann.

Die FZ könnte grundsätzlich zur Initiierung, Anschubfinanzierung und Erprobung (Pilotierung) von Ausbildungskreditfonds, aber auch Stipendienprogrammen genutzt werden, die Existenz eines entsprechend zuverlässigen Trägers vorausgesetzt. Abgesehen von der Speisung des eigentlichen Darlehensfonds besteht die Möglichkeit des Einsatzes der FZ-Mittel in einen Garantiefonds.

Während die Weltbank, andere Entwicklungsbanken sowie verschiedene bilaterale Geber in verschiedenen Ländern *Student Aid Programs* eingeführt oder an der Verbesserung bestehender Programme mitgewirkt hat, erfahren diese Ansätze in der deutschen FZ und im Sektor Berufliche Bildung erst in den letzten Jahren zunehmend Berücksichtigung. Allerdings gibt es eine Reihe von Beispielen, die erkennen lassen, dass auch die deutsche FZ hier ein interessantes Betätigungsfeld finden kann. Die weitreichenden FZ-Erfahrungen im Finanzsektor sowie die erfolgreiche Umsetzung von Studienkreditprogrammen in Deutschland, Subsahara-Afrika und Lateinamerika dürften für die KfW bei der Gestaltung des Designs von Nutzen sein.

### **Ausgewählte Beispiele**

Das öffentliche Ausbildungskreditprogramm in Kenia stellt ein solches Beispiel dar, da es neben Krediten an Universitätsstudenten auch Kredite an Auszubildende in der Berufsbildung vergibt. Das *Higher Education Loans Board (HELB)*<sup>50</sup> ist eine staatliche Körperschaft, dessen Aufgabe ist es, Darlehen und Stipendien an Studierende und Auszubildende auszus zahlen, die an einer anerkannten Hochschule oder Berufsbildungseinrichtung studieren. Das *HELB*-Programm gilt als eines der leistungsfähigsten *Student Aid Programs* auf dem afrikanischen Kontinent. Seine Erfolgsfaktoren liegen in der Vernetzung mit strategischen Unternehmenspartnern und Banken, der Einführung innovativer Kreditprodukte, konsequenter Krediteintreibung und der Gewinnung von Drittmitteln.

Auch das südafrikanische Förderprogramm *NSFAS*<sup>51</sup> ist interessant, da es Stipendien und Kredite anbietet, dies ebenfalls für Hochschulen als auch für berufsbildende Einrichtungen. Das *National Student Financial Aid Scheme* wurde durch den *National Student Financial Aid Scheme Act* ins Leben gerufen. *NSFAS* vergibt Darlehen an Studenten ohne die Notwendigkeit von Garantien oder Bürgschaften von Eltern oder Erziehungsberechtigten. Das Darlehen muss an *NSFAS* zurückgezahlt werden, wenn der Student/ Auszubildende die Ausbildung beendet hat. Je nach Lernleistung können bis zu 40% des Darlehens in ein Stipendium umgewandelt werden und müssen nicht zurückgezahlt werden. Seit ihrer Gründung im Jahr 1999 hat die *NSFAS* mehr als 1,5 Millionen Studenten/Auszubildende unterstützt.

### **FZ-finanzierte SAPs**

Eine weitere Möglichkeit, finanzielle Förderung für Bildung zu kanalisieren, besteht darin, *Ausbildungskredite mit bestehenden Mikrofinanzprojekten zu koppeln*, um auf diese Weise insbesondere Zielgruppen im informellen Sektor zu erreichen.

---

<sup>50</sup> Siehe [www.helb.co.ke](http://www.helb.co.ke).

<sup>51</sup> Siehe [www.nsfas.org.za](http://www.nsfas.org.za).

Das Darlehen trägt als nachfrageorientiertes Finanzierungsinstrument dazu bei, auch Lernende des informellen Sektors zu fördern. Aufbauend auf diesem Prinzip wurden die beiden Fonds *HEFF* und *REFFA* von der KfW initiiert und im Auftrag des BMZ mitfinanziert. Beide Fonds konzentrieren sich jedoch bisher hauptsächlich auf Studenten in allgemeinbildenden Bildungseinrichtungen und nicht auf die Berufsbildung.

Der *Higher Education Finance Fund (HEFF)*<sup>52</sup> ist ein mit USD 33 Mio. ausgestatteter Fonds, der Mikrofinanzinstitutionen (MFIs) und anderen Finanzinstitutionen (FIs) in Lateinamerika und der Karibik langfristige Kredite gewährt. Diese Mittel werden dann von den FIs für die Finanzierung der Hochschulbildung für Jugendliche aus einkommensschwachen Familien bereitgestellt. Der HEFF wurde durch ein Programm für technische Hilfe – die *Technical Assistance Facility (TAF)* ergänzt, um die teilnehmenden FIs bei der Anpassung der Kredittechnologie und bei der Konzeption, Einführung und Implementierung des Produkts zu unterstützen.

Im Jahr 2012 hat die KfW im Auftrag des BMZ ein regionales Bildungsfinanzierungsprogramm – den *Regional Education Fund for Africa (REFFA)*<sup>53</sup> – aufgelegt, um Finanzinstitutionen Refinanzierungslinien zur Bildungsfinanzierung zur Verfügung zu stellen. Ziel des Fonds ist ein zielgruppengerechter Zugang zu Finanzprodukten für Bildung (Bildungsdarlehen, Einsparungen für Bildungsausgaben) und hierüber eine Steigerung der Bildungsqualität. Es wurde ebenfalls eine Fazilität für Personelle Unterstützung (FZ-PU) eingerichtet, um FIs in Afrika für den *REFFA* zu sensibilisieren und sie bei der Entwicklung und Umsetzung bedarfsge-rechter Bildungsfinanzierungsprodukten zu unterstützen.

Kleinere, FZ-finanzierte *Student Aid Programs* werden inzwischen des Öfteren bei Neuvorhaben zur Förderung von Kompetenzzentren vorgesehen (z.B. in Kenia und Jordanien), da absehbar ist, dass die Ausbildungskosten bedingt durch die hohen Infrastrukturinvestitionen signifikant steigen werden (vgl. 4.2). In beiden Fällen handelt es sich um kleinere Unterstützungsfonds, die jeweils benachteiligten Gruppen den Zugang zu hochwertiger Ausbildung an dem geförderten Kompetenzzentrum ermöglichen sollen. Ob es sich um reine Stipendien oder (zumindest teilweise) rückzahlbare Darlehen handeln wird, ist im Zuge der Durchführung der Vorhaben noch zu entscheiden.

### **Beispiele für die Kombination öffentlicher und privater Mittel**

Interessant sind auch Beispiele von *Student Aid Programs*, die öffentliche und private Gelder miteinander kombinieren.

Als Beispiel kann hier *ESPRIT* dienen, eine tunesische private Fachhochschule, die vor allem in Ingenieursberufen ausbildet und plant, mit Hilfe von NROs und verschiedenen öffentlichen Investoren u.a. auch der AFD ein Kreditprogramm für seine Studenten aufzusetzen, die aus benachteiligten Familien stammen.

*Eduloan* (firmiert inzwischen unter *Fundi*)<sup>54</sup> aus Südafrika ist dagegen eine private Finanzinstitution, die sich ausschließlich auf Bildungskredite für Beamte und ihre Familien spezialisiert hat. Zwar ist der Staat einer der Hauptinvestoren und hat –

---

<sup>52</sup> Siehe [www.heff.deucation.com](http://www.heff.deucation.com).

<sup>53</sup> Siehe [www.reffa.org](http://www.reffa.org).

<sup>54</sup> Siehe [www.fundi.co.za](http://www.fundi.co.za); vgl. auch AFD (2011).

mit Unterstützung der DEG und anderer Entwicklungspartner – den Aufbau von *Eduloan* maßgeblich unterstützt. Jedoch ist *Eduloan (Fundi)* mehrheitlich in privater Hand und wird privatwirtschaftlich geführt.

Die dominikanische Stiftung *Fundapec (Fundación Acción Pro Educación y Cultura)*<sup>55</sup> bietet ebenfalls Studenten- und Ausbildungskredite an. Sie wird öffentlich unterstützt aber betreibt ihre Geschäfte effizient und strebt Kostendeckung an.

Weiterhin sind Programme interessant, die sich zwar in öffentlicher Hand befinden, aber rein privatwirtschaftlich geführt werden. Sie haben den Vorteil, dass sie zwar höchsten Effizienzzielen verpflichtet sind, aber über die notwendigen Zuschüsse verfügen, auch benachteiligten Auszubildenden, Studenten und Familien Zugang zu ihren Krediten und damit privaten und öffentlichen Bildungseinrichtungen zu ermöglichen. Hier lassen sich das ungarische Programm *Diákhitel*<sup>56</sup> anführen, was maßgeblich von der EIB unterstützt wird sowie das kolumbianische Programm *ICETEX*,<sup>57</sup> das unter anderem von der AFD unterstützt wurde.

#### 4.5.5 Mögliche FZ/TZ-Kooperation

Prinzipiell empfiehlt es sich, Stipendien- und Kreditprogramme als reine FZ-Vorhaben zu gestalten – und zwar unabhängig von der Reichweite des Programms und/oder der Leistungsfähigkeit der Träger. Stipendien- und Ausbildungskreditprogramme entsprechen dem Mandat der FZ, zudem liegt das notwendige Knowhow in der KfW vor. Beratungsleistungen im Zusammenhang mit Design und Umsetzung des Programms sind somit üblicherweise Teil der FZ-Hauptmaßnahme. Weitergehende Kapazitätsentwicklung der für die Administration des Programms zuständigen Institution und gegebenenfalls auch Mentoring-Programme können im Rahmen von Personeller Unterstützung (FZ-PU) finanziert werden.

Die Einbindung in ein gemeinsames EZ-Programm erscheint dann sinnvoll, wenn durch die TZ komplementäre Beiträge (z.B. Erarbeitung von Ausbildungsstandards, Curricula, Kapazitätsentwicklung von Berufsbildungsinstitutionen, o.ä.) erbracht werden.

---

<sup>55</sup> Siehe [www.fundapec.edu.do](http://www.fundapec.edu.do).

<sup>56</sup> Siehe [www.diakhitel.hu](http://www.diakhitel.hu).

<sup>57</sup> Siehe [portal.icetex.gov.co](http://portal.icetex.gov.co).

## 4.6 Results-based Financing (RBF)<sup>58</sup>

**Results-based Financing** knüpft die Finanzierung an die Erreichung vorab vereinbarter Ergebnisse, die in Form von Indikatoren regelmäßig gemessen werden. Dieser innovative Ansatz verspricht potenziell eine Reihe Vorteile gegenüber traditionellen Modalitäten, wie z.B. verbesserte Anreize, Rechenschaftspflicht, Monitoring, erhöhte Verantwortung des Empfängers. Ob jedoch ergebnisbasierte Ansätze bessere Wirkungen erzielen als traditionelle Finanzierungsmodelle, muss in der Praxis noch bestätigt werden da die meisten Pilotprogramme sich noch in einem frühen Stadium der Umsetzung befinden.<sup>59</sup>

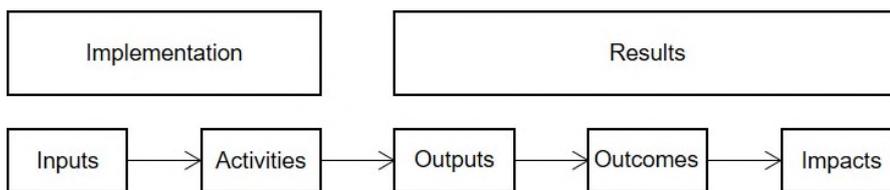
### 4.6.1 Grundprinzip und Voraussetzungen

Für eine ergebnisorientierte Finanzierung wird vom Projektträger üblicherweise ein Reformplan vorgelegt, dessen Umsetzung mehrere Finanzierungsstufen vorsieht. Die Mittel werden bei RBF-Ansätzen jedoch nicht im Voraus zur Verfügung gestellt, sondern ex-post, d.h. nachdem bestimmte Ergebnisse erzielt wurden. Dies entspricht dem Wesen nach einer Meilenstein-basierter Finanzierung, ein Nachweis der tatsächlich angefallenen Kosten entfällt üblicherweise bzw. wird auf aggregierter Ebene in Form sogenannter 'Expenditure Frameworks' erbracht.

#### Auszahlung basierend auf Indikatoren

Das Erreichen der Ergebnisse wird durch sogenannte **zahlungsauslösende Indikatoren** (*Disbursement-Linked Indicators, DLI*) gemessen. Diese sollten verschiedene Stufen der Wirkungsmatrix reflektieren und in ihrer Zusammensetzung einen klaren Kausalzusammenhang erkennen lassen. Idealerweise sind sie kongruent mit den Indikatoren des dahinterliegenden Partnerprogramms, sie können jedoch auch von diesen abweichend formuliert werden.

#### Grafik: Ergebnismessung auf verschiedenen Stufen der Wirkungsmatrix<sup>60</sup>



Die Indikatoren beziehen sich auf verschiedene Ergebnisebenen (siehe Grafik): Sie können zunächst die unmittelbaren *Outputs* einer Maßnahme (z.B. fertiggestellte Ausbildungswerkstatt, erfolgte Weiterbildung von Lehrkräften), die *Outcomes* (z.B. Anzahl qualifizierter Absolventen, Rückgang der Abbrecherquote) und letztlich die durch das Projekt intendierte Wirkung (*Impact*; z.B. erzielte Beschäftigungseffekte) widerspiegeln. Insbesondere im Kontext umfassender Reformprozesse ist es sinnvoll, durch entsprechende *Output*-Indikatoren auch Zwischenergebnisse des Projekts zu messen.

<sup>58</sup> *Results-based Financing* gilt als Oberbegriff für ergebnisorientierte Finanzierung. Diese kann sowohl auf Zuschuss-, als auch auf Darlehensbasis erfolgen. Im Fall ergebnisbasierter Darlehensfinanzierung spricht man von *Results-based Lending (RBL)*.

<sup>59</sup> Vgl. Holzapfel / Janus, DIE (2015), S. 1.

<sup>60</sup> Nachstehende Darstellung entnommen aus Holzapfel / Janus (2015).

Wichtig ist in jedem Fall, dass die einzelnen DLI konkret formuliert und messbar einem konkreten Zeitraum zuzurechnen und natürlich erreichbar sind. Es kann außerdem sinnvoll sein, bei nur teilweiser Erfüllung bestimmter Kriterien (etwa: Abbrecherquote wurde reduziert, aber nur um 10% statt um 20%) bereits entsprechende Teilauszahlungen vorzunehmen, ohne auf einer vollständige Erfüllung zu bestehen – vor allem bei vorab schwer zu quantifizierenden Indikatoren. Ebenso ist es möglich, Vorauszahlungen zu vereinbaren, die mit späteren Auszahlungen verrechnet werden.<sup>61</sup> Hierdurch wird vermieden, dass der Projektfortschritt aufgrund vorübergehender Liquiditätsengpässe oder unrealistischer Erwartungen bei der Definition der Ergebnisindikatoren gefährdet wird. Andererseits dürfen Regelungen zu Teil- und Vorauszahlungen die grundsätzlich strikte Ergebnisorientierung des Ansatzes nicht konterkarieren.

Das Verifikationsverfahren muss vor Projektbeginn zwischen allen Beteiligten verbindlich festgelegt werden: Zu regeln ist: Wie und wann werden die Indikatoren gemessen? Wer misst sie und entscheidet damit über das Erreichen der vereinbarten Erfolgskriterien und damit zusammenhängender Mittelauszahlung?

## Voraussetzungen

Ob sich für ein Entwicklungsvorhaben die Anwendung einer RBF-Modalität eignet, sollte vorab sorgfältig geprüft werden. Die ADB legt für die Beurteilung von RBF-Programmen insbesondere folgende Maßstäbe an:<sup>62</sup>

- **Art der Herausforderungen**  
RBF eignet sich insbesondere, wenn die Entwicklungsherausforderungen einen ergebnis- und systembasierten Ansatz erfordern. Die RBF-Modalität eignet sich also vor allem für Programme mit einer breiten Palette von Aktivitäten im Sozial- oder Infrastruktursektor. In diesen Fällen können die Transaktionskosten für ein enges Monitoring jeder einzelnen Aktivität übermäßig hoch sein. Durch RBF lassen sich diese Kosten ggf. deutlich reduzieren.
- **Hohes staatliches Engagement (Ownership)**  
Die Verantwortung der Partnerregierung für das Programm insgesamt und ihre Verpflichtung, Ergebnisse zu liefern und bestehende Systeme zu verbessern, sind für den Erfolg von RBF-Programmen von entscheidender Bedeutung.
- **Kapazität des Projektträgers**  
Die Kapazität des Projektträgers und die mit einem RBF-Programm verbundenen institutionellen Risiken sollten genau bewertet werden. Partnerstrukturen und -systeme (die ggf. im Zuge der Implementierung durch institutionelle Beratung zusätzlich gestärkt werden) sollten bereits zu Beginn hinreichendes Potenzial aufweisen, ein RBF-Programm effektiv umzusetzen sowie ggf. auch ökologische und soziale Auswirkungen zu bewältigen.
- **Förderung der Nachhaltigkeit**  
RBL kann institutionelle Verbesserungen im Hinblick auf kritische Systeme (z.B. Betriebs- und Wartungsprozesse) unterstützen und Anreize für deren Weiterentwicklung setzen.

---

<sup>61</sup> Die ADB leistet in RBF-Projekten Vorauszahlungen in Höhe von bis zu 30% der gesamten Projektmittel.

<sup>62</sup> Vgl. ADB (2016), S.7

#### - **Hebelwirkung der Finanzierung**

Ein wichtiger Faktor zur Beurteilung von RBF ist das Potenzial des Instruments, Gebermittel zu poolen. Auf diese Weise können die Gestaltung und Umsetzung des gesamten RBL-Programms maßgeblich beeinflusst und hierüber signifikante Entwicklungserfolge erzielt werden.

#### **4.6.2 Ausprägungsformen von RBF**

Seit Beginn der 2000er Jahre haben insbesondere die multilateralen Entwicklungsbanken, jedoch auch andere Geber eine Vielzahl von Programmen umgesetzt, bei denen RBF-Elemente zum Einsatz kamen. Erwähnenswert sind in diesem Zusammenhang die ‚Program for Results‘-Fazilität der Weltbank, die Budgethilfe der EU, die Programme der 2004 gegründeten Millennium Challenge Corporation (MCC) sowie verschiedene sektorweite Ansätze (SWAP) mit diversifizierter Geberstruktur.

In der Literatur werden unter anderem folgende Ansätze unter RBF subsumiert, die allerdings jeweils auf verschiedenen Ebenen ansetzen (Auswahl).<sup>63</sup>

- Ergebnisorientierte geberseitige Entwicklungsfinanzierung auf bilateraler/multilateraler Ebene:
  - *Cash on Delivery (COD)*;
  - *Results-based Lending (RBL)*;
- Ergebnisorientierte Finanzierung der Erbringung/Inanspruchnahme von Dienstleistungen auf Durchführungsebene:
  - Leistungsbasierte Auftragsvergabe;
  - *Output-based Aid (OBA)*;
  - *Conditional Cash Transfers (CCT)*.

Alle genannten Ansätze haben gemeinsam, dass die Auszahlung an die Erzielung bestimmter Ergebnisse gekoppelt ist. Sie unterscheiden sich jedoch im Hinblick auf ihre Anwendung.

#### **Cash on Delivery (COD)**

*Cash on Delivery* stellt eine „Reinform“ des *Results-based Financing* dar, es ist in der Regel zuschussbasiert. In diesem Fall werden die Mittel erst bei nachgewiesenem Ausbildungserfolg (erfolgte Abschlüsse) bereitgestellt. Dies setzt voraus, dass funktionierende Ausbildungsstrukturen bereits etabliert sind, deren Auslastung und/oder Ausbau gefördert werden sollen. Eine Direktfinanzierung von Inputfaktoren ist bei COD nicht vorgesehen.

Ein Vorteil von COD liegt in der hohen Flexibilität der Mittelverwendung auf Empfängerseite. So kann eine ausgewogene Finanzierung investiver und laufender Kosten erreicht werden, ohne dass hierbei entsprechende Förderkriterien einzelner Geber näher zu berücksichtigen sind und Abstimmungsaufwand zwischen den Berufsbildungsinstitutionen und Gebern entsteht. Verschiedene Gebermittel können darüber hinaus leicht gebündelt werden. Die Eigenverantwortung (*Ownership*) der Partnerregierung und deren Einflussnahme auf die

---

<sup>63</sup> Vgl. ADB (2012), S. 36.

Durchführung der Maßnahmen werden gestärkt; der Politikdialog gewinnt an Zugkraft.

Allerdings muss eine effektives Monitoring der Mittelverwendung sichergestellt sein: Die geringe geberseitige Involvierung in den Aufbau der Ausbildungskapazitäten und die eigentlichen Ausbildungsprozesse erfordert eine besonders sorgfältige Prüfung der berichteten Ergebnisse.<sup>64</sup>

Der Ansatz ist bei deutlich unterentwickelten Ausbildungsstrukturen oder bei der gleichzeitigen Durchführung einer breit angelegten Berufsbildungsreform nur bedingt geeignet.

### **Results-based Lending (RBL)<sup>65</sup>**

*Results-based Lending* ist vom Prinzip her dem COD-Ansatz verwandt, es handelt sich jedoch um ein Darlehensinstrument. Dabei werden die Auszahlungen einzelner Darlehenstranchen an den Projektträger von der Erzielung bestimmter Ergebnisse *und* einer Überprüfung der *Expenditure Frameworks* abhängig gemacht. Der Projektträger muss also neben den Ergebnissen auch die zuschussfähigen Ausgaben erfassen, die zur Erzielung der Ergebnisse anfielen. Außerdem müssen die erzielten Ergebnisse nachweisbar direkt auf das geförderte Projekt zurückzuführen sein (z.B. erhöhte Einschulungsrate, die durch den Bau einer Schule ermöglicht wurde).

Das Instrument des *Results-based Lending* eignet sich prinzipiell für die geberseitige Finanzierung umfangreicher Sektorreformprogramme. Ein aktuelles Beispiel ist das von ADB und KfW gemeinsam finanzierte *Guangxi Modern TVET Demonstration Project* in China (Volumen: EUR 170 Mio. FZ plus USD 200 Mio. ADB).

RBF-Ansätze lassen sich auch gezielt *innerhalb* von FZ-Vorhaben zur Förderung Beruflicher Bildung einsetzen, und zwar als Anreizsystem für die Gestaltung nachfrageorientierter Berufsbildung. Exemplarisch sollen darum in diesem Zusammenhang die Instrumente ‚*Leistungsbasierte Auftragsvergabe*‘ und ‚*Cash on Delivery*‘ näher erläutert werden.

### **Leistungsbasierte Auftragsvergabe<sup>66</sup>**

Bei der leistungsorientierten Auftragsvergabe für berufliche Aus- und Weiterbildungsleistungen liegt der Schwerpunkt auf der Einführung von direkten Wettbewerbsmechanismen. Die Vorgaben erfolgen in Terms of Reference (ToR) und umfassen qualitative und quantitative Ausbildungsziele (angestrebte Qualifikation von Fachkräften, Ausbildung bestimmter Zielgruppen), beschreiben jedoch nicht unbedingt die Modalitäten (z.B. didaktischer Ansatz, Curricula, Lehrkräfte-Ressourcen, Lernmaterialien). Auf diese Weise können Eigeninitiative

---

<sup>64</sup> Beispielhaft kann hier auf ein im Jahr 2012 begonnenes COD-Projekt von DFID mit dem äthiopischen Bildungsministerium verwiesen werden: Vor jeder Auszahlung wird hier eine unabhängige Prüfungsagentur eingesetzt, die die Plausibilität und Konsistenz der übermittelten Indikatorindaten (Einschreibungen, Absolventenzahlen) eingehend prüft, auch durch stichprobenhafte Besuche der Bildungsinstitute vor Ort.

<sup>65</sup> Für die ergebnisorientierte Kreditvergabe sind je nach Geber unterschiedliche Begriffe gebräuchlich: ADB und KfW verwenden den Begriff ‚*Results-based Lending (RBL)*‘; die Weltbank nennt ihr Instrument ‚*Program for Results*‘; die IDB ‚*Performance-driven Loans (PDL)*‘.

<sup>66</sup> Die leistungsorientierte Auftragsvergabe von Aus- und Weiterbildungsleistungen entspricht dem in Abschnitt 3.2 skizzierten Modell 3 der vertragsbasierten Finanzierung. Dieser Ansatz kann beispielsweise auch im Rahmen von Berufsbildungsfonds umgesetzt werden; vgl. dazu Abschnitt 4.3.

und Innovation auf Seiten der Berufsbildungsanbieter gefördert werden, während der Wettbewerbsdruck auch deren Kosteneffizienz verbessern soll.

Grundvoraussetzung ist auch hier das Vorhandensein eines **Qualitätssicherungssystems**, welches sinnvollerweise zudem die Umsetzung des nationalen Qualifikationsrahmens sichert. In der Regel wird eine begrenzte Zahl *akkreditierter* Berufsbildungsanbieter im Rahmen einer öffentlichen Ausschreibung aufgefordert, Angebote für die Durchführung von definierten Berufsbildungsprogrammen abzugeben (basierend auf ToR mit entsprechender Zielvorgabe). Auf Grundlage einer technischen und finanziellen Auswertung der Angebote werden ein oder mehrere Anbieter ausgewählt, das Aus- oder Weiterbildungsprogramm durchzuführen.

Im Idealfall konkurrieren öffentliche und private Berufsbildungsanbieter um die Auftragsvergabe. In der hierdurch angestrebten Qualitätssteigerung der Ausbildung liegt eine wesentliche Stärke des Ansatzes. Nachteilig wirkt sich allerdings oft aus, dass Anbieter unter Wettbewerbsdruck dazu neigen, möglichst Auszubildende mit (sehr) guten Eingangsvoraussetzungen in die ausgeschriebenen Programme aufzunehmen (sog. ‚*Creaming Effect*‘). Dieses Verhalten beruht auf der Annahme, dass mit besser vorgebildeten Auszubildenden die in den ToR vorgesehenen Ergebnisse, welche im Sinne des RBF die Zahlungsgrundlage bilden, schneller und billiger erreicht werden können. Der Tendenz des erschweren Zugangs von Zielgruppen mit schlechteren Bildungsvoraussetzungen kann durch entsprechende Gestaltung der ToR begegnet werden, indem Erfolgskriterien für spezifische Zielgruppen festgeschrieben und ggf. mit zusätzlichen finanziellen Anreizen versehen werden.

### **Output-based Aid (OBA)**

Der im Jahr 2003 durch die Weltbank eingeführte *Output-based Aid* stellt eine Sonderform der Beauftragung von Ausbildungsleistungen dar. Er enthält einen dezidierten Armutsbezug bei der Zielgruppendefinition. Entsprechende Programme finanzieren die Lücke zwischen den Ausbildungskosten bzw. den von Anbietern angebotenen Preisen und der vorab identifizierten Zahlungsfähigkeit von Auszubildenden aus armen Bevölkerungsschichten (*Ability to pay*). Das Risiko für Zahlungsausfälle ist für Trainingsanbieter dabei in zweierlei Hinsicht erhöht: Erstens werden vom Programm nicht die gesamten Ausbildungskosten, sondern nur die (vermutete) Zahlungslücke erstattet. Zweitens ist der zahlungsauslösende Erfolg der Trainingsmaßnahmen oft schwieriger durch die Anbieter zu beeinflussen als bei nicht benachteiligten Zielgruppen. Der Beauftragung der Leistungen ist beim OBA daher nicht zwingend ausschreibungsbasiert, sondern kann auch das Ergebnis von Verhandlungen mit einem ausgewählten Anbieter im Rahmen einer Direktvergabe sein.

### **Conditional Cash Transfers (CCT)**

Bei *Conditional Cash Transfers* handelt es sich um eine ergebnisorientierte Finanzierung, welche direkt auf der Zielgruppenebene ansetzt. Es handelt sich um definierte Transferleistungen, welche an bedürftige Zielgruppen ausgezahlt werden, dabei jedoch an bestimmte Voraussetzungen gebunden sind (z.B. nachgewiesene Teilnahme an Aus- oder Weiterbildung). Es erfolgt üblicherweise keine Kontrolle der Ausbildungsqualität. *Conditional Cash Transfers* gelten somit als ein reines Subventionsinstrument. Sie eignen sich eher nicht zur Förderung sektoraler Reformen.

### 4.6.3 Beurteilung

Die Eigenverantwortung der Partner für die durchzuführenden Maßnahmen steigt in der Regel proportional mit dem Grad der Autonomie bei der Mittelverwaltung. *Results-Based Financing* setzt daher in erheblichem Maße **Eigenverantwortung**, Leistungsvermögen und -bereitschaft der Partnerregierungen bzw. der nachgeordneten Institutionen im Berufsbildungssektor voraus und fördert diese auch. Es entstehen **finanzielle Anreize**, aber auch nennenswerter **Leistungsdruck** auf die öffentlichen und privaten Bildungsanbieter – was im Sinne der Effizienzsteigerung gewollt ist.

Positive Folge: Bei gleich hohen Finanzausgaben reduziert sich die als problematisch geltende Geberorientierung des Programmansatzes, und die vom Partnerland selbst formulierte Sektorpolitik gewinnt an Gewicht. Die hohe Eigenverantwortung der Partner beim RBF geht allerdings häufig mit klarer formulierten, divergierenden Sichtweisen hinsichtlich notwendiger Reforminhalte und -prioritäten einher. Auch behindern oft die teilweise unzureichenden Durchführungskapazitäten der Partner die geplante rasche und unbürokratische Umsetzung der Maßnahmen.

Die Erfahrung u.a. in von der Weltbank und der ADB finanzierten Programmen zeigt außerdem, dass die Kernmerkmale und Wirkungen des RBF-Ansatzes mit den nationalen Sektorzielen harmonisieren müssen, die in einem entsprechenden *Policy Framework* (nationale Berufsbildungsstrategie, Berufsbildungsgesetz) verankert sind.<sup>67</sup> Ist dies nicht der Fall oder existiert ein solches Rahmenwerk gar nicht, werden die für den Erfolg des Ansatzes wesentlichen Prozesse (z.B. Monitoring) inkl. der vereinbarten Erfolgskriterien ggf. nicht verstanden, nicht akzeptiert und/oder nicht unterstützt; dies führt in jedem Fall zu erhöhtem Abstimmungsaufwand und hohen Transaktionskosten.

Folgende **Voraussetzungen** sollten daher in jedem Fall erfüllt sein, wenn RBF als Finanzierungsmodalität Beruflicher Bildung in der FZ eingesetzt werden soll:

- Es existiert bereits ein Mindestmaß an funktionierenden Strukturen und Ausbildungskapazitäten im Berufsbildungssektor.
- Es kann davon ausgegangen werden, dass die interne Mittelallokation im Partnerland effizient und effektiv erfolgt und die Gebermittel damit tatsächlich dem Berufsbildungssektor zugutekommen.
- Die allgemeine Regierungsführung (*Governance*) des Partnerlandes insbesondere in Bezug auf Public Financial Management (u.a. Korruptionsvermeidung) ist akzeptabel.
- Zu Beginn der Implementierung eines RBF-Ansatzes wird den möglicherweise zähen politischen Prozessen in Partnerländern geberseitig entsprechender Respekt entgegen gebracht.

Mit Blick auf die Stakeholderstruktur besteht grundlegende Kritik an den dargestellten RBF-Modellen dahingehend, dass das Management der allermeisten (staatlichen) Bildungsanbieter in den Partnerländern mit ergebnisorientierter Finanzierung und entsprechend notwendigen Maßnahmen der internen Effizienzsteigerung, wenig vertraut sind. Zudem fehlt es an hinreichender Erfahrung für marktgerechtes Verhalten im Wettbewerb. Es scheint daher

---

<sup>67</sup> Vgl. ADB (2012): Policy Paper: Piloting a Results-Based Financing for Programs Modality. Manila.

zweifelhaft, dass eine „ad hoc“-Umstellung der Finanzierung auf RBF im Berufsbildungssektor flächendeckend funktioniert.

Die Einführung der dargestellten Ansätze verspricht am ehesten Erfolg, wenn sie sich zunächst auf eine **begrenzte Auswahl definierter Sektoren/Branchen, Regionen o.ä.** beziehen und zumindest anfänglich durch entsprechende konzeptionelle Beratung der beteiligten Stakeholder flankiert werden.

Weitere Herausforderungen sind:

- Sicherstellung der **Komplementarität**: Die aufgewendeten Gebermittel sollen nicht der Substitution staatlicher Allokationen dienen, die aus dem Berufsbildungssektor zurückgezogen und dann in andere Bereiche verlagert werden können. Vielmehr wird eine qualitative und quantitative Verbesserung der Ausbildungsleistungen angestrebt.

Hierfür ist eine valide Erhebung von Baseline-Daten, die den Status Quo der Erfolgskriterien zu Beginn eines Programms anzeigen, wesentlich, ebenso wie später ein gutes Monitoring-System zur Validierung der Ergebnisse.

- Beibehaltung von Anreizen für **langfristig wirkende Investitionen**: Erfahrungen mit ergebnisorientierten Ansätzen haben gezeigt, dass nicht mit Effektivitätssteigerungen zu rechnen ist, wenn Erfolgskriterien rein quantitativ gestaltet sind. Bildungsanbieter streben dann vornehmlich nach rascher Kapazitätssteigerung und vernachlässigen dabei längerfristige Investitionen in die Ausbildungsqualität (z.B. durch Qualifizierung von Lehrkräften oder Modernisierung von Trainingswerkstätten).

Neuere Entwicklungen zielen deshalb auf die Verwendung nicht nur *Output*-, sondern *Impact*-orientierter Erfolgskriterien ab. Das heißt, die Allokation der Mittel wird mit der Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit der Zielgruppen verknüpft, indem z.B. ein entsprechender DLI aus Verbleibstudien (*Tracer Studies*) abgeleitet wird. Da sich hier allerdings auch externe, nicht vom Anbieter zu vertretende Effekte stark auswirken können, darf der entsprechende Vergütungsteil nicht zu groß sein.

Prinzipiell können die dargestellten RBF-Ansätze als eigenständige Vorhaben konzipiert oder mit der Errichtung eines **Fonds** kombiniert werden. Gerade bei der sukzessiven, zunächst auf bestimmte Bereiche begrenzten Einführung dieser Mechanismen im Kontext eines FZ-Vorhabens bietet sich die Kopplung an einen Fonds jedoch an (vgl. 6.3).

## 4.7 Integrierter Ansatz zur Förderung von Jugendbeschäftigung und Gewaltprävention<sup>68</sup>

Zur Förderung von Jugendbeschäftigung und Gewaltprävention sind üblicherweise mehrere integrierte Maßnahmen erforderlich, die insbesondere in fragilen Kontexten über lokale Durchführungspartner umgesetzt werden müssen. Es gilt, die Finanzierung solcher Maßnahmenpakete über längere Zeiträume zu sichern. Hier ergeben sich Potenziale für die FZ, etwa durch Schaffung eines Fonds<sup>69</sup> zur Finanzierung integrierter Maßnahmen einen nennenswerten Beitrag zur Gewaltprävention und Friedenssicherung zu leisten.

### 4.7.1 Problemlage

Der Umgang mit zunehmender fragiler Staatlichkeit sowie die Stabilisierung von (Post-)Konfliktstaaten zählen zu den besonderen Herausforderungen auch im Bereich der Berufsbildung.<sup>70</sup> Circa 60% der 90 Partnerländer der deutschen Entwicklungszusammenarbeit weisen ein erhöhtes Konflikt- und Krisenpotential auf. Wirtschaftliche Perspektivlosigkeit, soziale Marginalisierung, mangelnde Bildungschancen, unzureichende Anerkennung in der Gesellschaft sowie mangelnde politische Partizipation schaffen einen Nährboden zur Steigerung latent vorhandener Gewaltpotentiale. Verstärkend wirken zerfallende soziale Strukturen, fehlende soziale Kontrolle sowie schwache rechtsstaatliche Strukturen.

Weltweit leben fast zwei Drittel aller Menschen im Alter von 15-24 Jahren in Entwicklungsländern. In Subsahara Afrika sind 43% der Bevölkerung jünger als 15 Jahre. Jugendliche, gerade militarisierte Gruppen, werden in fragilen und (Post-)Konfliktstaaten häufig als Risikogruppe angesehen. Es ist dennoch essentiell, Jugendliche nicht einseitig als Bedrohung von Frieden und Sicherheit wahrzunehmen, sondern sie als **Hoffungsträger** für den Wiederaufbau, gesellschaftlichen Wandel und Entwicklung in den Fokus zu rücken. Gerade Jugendliche verfügen durchaus über das Potenzial, positive gesellschaftliche Veränderungsprozesse anstoßen, wie es etwa im „arabischen Frühling“ zu beobachten war.

### 4.7.2 Projektansatz

**Zielgruppe** ist die Gesamtheit weiblicher und männlicher Jugendlicher und junger Erwachsener in der Altersgruppe von 15-30 Jahren im urbanen und semi-urbanen Umfeld, die unzureichend wirtschaftlich und gesellschaftlich integriert sind. Besonders zu berücksichtigen sind Jugendliche mit latentem Gewaltpotential. Die Kriterien zur Eingrenzung der Zielgruppe sind kontextspezifisch sowie konflikt- und gendersensibel zu gestalten. Im Vorfeld durchzuführende Machbarkeitsstudien, inklusive *Peace and Conflict Assessments*, müssen Aussagen über Hauptfaktoren für Konflikt- bzw. Gewalt und entsprechende Handlungsbedarfe und Risiken, die regionale Fokussierung und sinnvolle Auswahl der Zielgruppen treffen.

---

<sup>68</sup> Gemeinsamer Beitrag von Ralf Lange und Gunnar Specht. Der Abschnitt ist angelehnt an das Konzeptpapier „Integrierter Projektansatz: Jugendbeschäftigung und Gewaltprävention“ von FAKT und PLANCO im Auftrag der KfW (2011). Ergänzend zum Berufsbildungsknowhow von PLANCO verfügt FAKT über ausgewiesene Expertise zu Beruflicher Bildung im Krisen- und Konfliktkontext ([www.fakt-consult.de](http://www.fakt-consult.de)).

<sup>69</sup> Gemeint ist hier kein strukturierter Finanzsektorfonds, sondern eine Budgetfazilität bzw. ein Dispositionsfonds.

<sup>70</sup> Siehe hierzu auch KfW (2017): Eine verlorene Generation vermeiden. Was Bildung im Krisenkontext leisten kann. Materialien zur Entwicklungsfinanzierung. Weitere mögliche FZ-Ansätze zur Förderung von Berufsbildung und Beschäftigung in fragilen Kontexten finden sich bei Rudner (2018).

## Maßnahmenpakete

Die gezielte Stärkung der Potenziale Jugendlicher durch Interventionen auf mehreren Ebenen steht im Zentrum des *integrierten Ansatzes zur Jugendbeschäftigung und Gewaltprävention*, der die breitenwirksame Förderung von Jugendlichen in folgenden drei Bereichen vereint:

1. Jugendbeschäftigung und Existenzsicherung;
2. Soziale Integration und Anerkennung;
3. Politische Beteiligung und Vertrauen in Institutionen.

Die mangelnden Chancen zur Teilhabe in diesen Themenfeldern werden als gravierendste Entfaltungsdefizite für Jugendliche in Krisenregionen angesehen. Die nachfolgend umrissenen Maßnahmen sollten parallel und möglichst eng verzahnt umgesetzt werden, da erfahrungsgemäß nur die Ansprache mehrerer Problemfelder nachhaltige Wirkungen erzielt. Es handelt sich hierbei um Maßnahmen, die typischerweise von Nichtregierungsorganisationen erbracht werden, deren Finanzierung jedoch über die FZ erfolgen kann.

<b>1. Maßnahmen zur wirtschaftlichen Integration</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Berufliche Orientierung und Berufsvorbereitung (z.B. Seminare/Beratung zur Berufs- und Arbeitsmarktorientierung, Lebensplanung)</li><li>• Berufliche Kompetenzentwicklung (z.B. durch Praktika in KKMU, Kurzurse in Ausbildungszentren)</li><li>• Beschäftigungsförderung / Integration in den Arbeitsmarkt; einschließlich finanzieller Zuschüsse für Existenzgründer</li></ul>
<b>2. Maßnahmen zur sozialen Integration</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Vertrauensbildende Maßnahmen (mithilfe spezialisierter Sozialarbeiter/<i>peer educators</i>, Kick off-Veranstaltungen, z.B. Sport/Musik)</li><li>• <i>Life Skills Training</i> (z.B. Seminare zu gewaltfreier Kommunikation, Selbstmanagement, <i>public speaking</i>, etc.)</li><li>• Finanzierung von Infrastruktur für Angebote zur selbstbestimmten Entfaltung („<i>Youth Spaces</i>“/Jugendzentren als Anlaufstelle, Rückzugsort, Kommunikationsplattform, für regelmäßige Freizeitangebote und öffentliche Veranstaltungen)</li><li>• Flankierende psycho-soziale Beratung und Konfliktbearbeitung (z.B. Mediation)</li></ul>
<b>3. Maßnahmen zur politischen Bewusstseinsbildung und Teilhabe</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Initiierung von kommunalen und regionalen Foren zu Jugendbeschäftigung (z.B. <i>Round Tables</i> mit Jugendorganisationen und Arbeitgebern)</li><li>• Förderung der Netzwerkarbeit (z.B. mit überregionalen Foren zu Jugendbeschäftigung)</li><li>• Bewusstseinsbildung bei politischen Entscheidungsträgern und zivilgesellschaftlichen Akteuren (z.B. durch Öffentlichkeitsarbeit in Medien/Internet, gezielten Stakeholder-Dialog, PR wie <i>Start-up Awards</i> o.ä. )</li></ul>

Durch die synchrone Umsetzung von Maßnahmenpaketen in den o.g. drei Bereichen wird ein integrierter Projektansatz mit folgenden **Charakteristika** verfolgt:

- Es handelt sich um teil-standardisierte Ansätze mit festgeschriebenen Maßnahmen, welche kontextabhängig um variable Maßnahmen ergänzt werden können.

- Maßnahmen zur wirtschaftlichen und sozialen Integration bauen aufeinander auf und sind eng miteinander verzahnt.
- Konfliktmediation und -bearbeitung sowie psycho-soziale Beratung stehen nicht im Zentrum der Interventionen, sondern werden als komplementäre Maßnahmen zur Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Integration verstanden.
- Maßnahmen haben unterschiedliche Zielhorizonte. Sie sind generell auf das mittel- bis langfristige Oberziel der Reduzierung von Jugendgewalt und Minderung von Konfliktursachen ausgerichtet. Dennoch werden auch kurzfristige Wirkungen im Hinblick auf Beschäftigung und soziale Integration verfolgt, um Jugendlichen greifbare Anreize für eine veränderte Lebensgestaltung zu geben.
- Ziel ist es, möglichst rasch eine große und repräsentative Gruppe von Jugendlichen in konfliktrelevanten Kontexten zu erreichen. Die Breitenwirksamkeit und mittelfristig auch die Nachhaltigkeit ist dabei ein zentraler Erfolgsfaktor.

### **Vorgesehene FZ-Maßnahmen**

Der integrierte Projektansatz baut auf den Erfahrungen und dem bestehenden **Förderinstrumentarium der FZ** auf. So werden mit dem Ansatz jugendrelevante Infrastrukturmaßnahmen in Kombination mit integrierten Maßnahmenpaketen zur Jugendförderung und Existenzgründung umgesetzt.

**Klassische FZ-Ansätze wie Finanzierung von Infrastruktur und Vergabe von Zuschüssen** sind in den folgenden Maßnahmenpaketen vorgesehen:

- Finanzierung von Investitionen der Durchführungspartner für Bau und Ausstattung von Jugendzentren und Sportstätten zur Schaffung von „*Youth Spaces*“;
- Zuschüsse an jugendliche Existenzgründer mit hohem Potenzial zur Förderung von Beschäftigung;
- Zuschüsse für lokale KKMU (wenn nötig auch an Ausbildungsinstitutionen) als Anreiz zur Gewährleistung marktrelevanter betrieblicher Ausbildungskomponenten und Praktika.

Zur Schaffung kurzfristiger Beschäftigungsmöglichkeiten in Phasen von wirtschaftlicher Stagnation kann sich z.B. auch eine Verknüpfung dieses Ansatzes mit anderen FZ-Vorhaben wie etwa „Arbeitsintensiver Wiederaufbau/Verbesserung von Infrastruktur“ anbieten.

Für die Durchführung des integrierten Ansatzes bietet sich die **Errichtung eines FZ-finanzierten Fonds** an. Dabei handelt es sich nicht um einen echten Finanzsektorfonds, sondern um eine Budgetfazilität (z.B. Dispositionsfonds), worüber Mittel, die für gezielte Interventionen bestimmt sind, verwaltet und in spezifischen Programmen umgesetzt werden (vgl. analog 4.3). Hierüber können verschiedenste Durchführungspartner und deren Maßnahmen finanziert oder bezuschusst werden.

In dem hier vorgeschlagenen Modell erfolgt die Mittelzuweisung für vordefinierte Interventionen entsprechend der drei oben beschriebenen Maßnahmenpakete, und zwar über ein **zuvor definiertes Vergabeverfahren**.

Die Fazilität zur Finanzierung integrierter Maßnahmen zur Jugendbeschäftigung und Gewaltprävention kann entweder als eigenständiger Fonds beim Projektträger angesiedelt werden oder Teil eines größeren, breiter angelegten Fonds sein – dann im Sinne eines von mehreren *Funding Windows*. Kofinanzierungen mit anderen Gebern sowie die Einspeisung von Budgetmitteln des Partnerlandes mit dem Ziel einer nachhaltigen Finanzierung des Instruments sind in beiden Konstellationen möglich.

Der Projektträger hat insbesondere die Verantwortung, den Fonds zu verwalten, i.d.R. wird ein FZ-Consultant zur Unterstützung des Projektträgers notwendig sein.

Eine **Kombination Fonds-gestützter Finanzierung integrierter Maßnahmenpakete** zum Kompetenzerwerb und sozialer und wirtschaftlicher Integration **mit breit angelegten Beschäftigungsprogrammen** erscheint – bei Bedarf und politischem Willen der Partnerländer – vorteilhaft. In diesem Fall kämen die Fonds-gestützte Finanzierung und die „klassische“ FZ-Projektfinanzierung parallel in zwei Modulen eines EZ-Programms gleichzeitig zur Anwendung. Dabei folgen die beiden komplementären Module dem gleichen Programmziel. In besonderen Kontexten, wie z. B. bei akutem Mangel von Beschäftigungsmöglichkeiten für Jugendliche und gleichzeitigem Bedarf am Wiederaufbau von Infrastruktur kann der hier beschriebene Projektansatz im Rahmen eines breiter angelegten EZ-Programms mit Projekten zum arbeitsintensiven Wiederaufbau (Infrastrukturmaßnahmen) verknüpft werden. Entsprechende Querbezüge bei der Planung und Umsetzung der komplementären Programmkomponenten stellen eine erhöhte Wirksamkeit der deutschen EZ sicher.

### **Generelle Eingrenzung des integrierten Ansatzes**

Wichtig für das Verständnis des integrierten Projektansatzes ist, dass dieser (a) präventiv wirken soll, d. h. in Situationen von erhöhtem Gewaltpräventionsbedarf beitragen soll, Gewaltpotenziale abzubauen oder (b) im Anschluss an eine unmittelbare Postkonflikt-Wiederaufbauphase zur mittel- und langfristigen Stabilisierung wichtige Beiträge leistet. Der Ansatz ist nicht konzipiert als kurzfristige ‚*quick impact*‘-Intervention für akute Krisen- oder Wiederaufbausituationen. Dafür existieren andere, umfangreich erprobte FZ-Instrumente.

Aufgrund seiner methodischen Komplexität und des Zeitbedarfs für die Umsetzung der Maßnahmenpakete sind für eine erfolgreiche Umsetzung ein gewisser Grad an politischer Stabilität, Funktionalität und Kapazität staatlicher und zivilgesellschaftlicher Institutionen notwendig. In der Regel ist nach der Beendigung einer konkreten Gewaltkonfliktsituation eine Stabilisierungsphase von mindestens drei Jahren notwendig, bevor die Einführung des hier beschriebenen integrierten Ansatzes als erfolgversprechend eingestuft werden kann.

Dennoch sind gerade die Ausbildungsmaßnahmen außerhalb eines formalen Berufsbildungssystems verortet, das heißt sie sind darauf fokussiert, Jugendlichen einen direkten Übergang in Beschäftigung zu ermöglichen. Die Erfüllung formaler Berufsbildungsstandards ist dabei nachrangig.

### **Durchführungspartner**

Die eigentliche Implementierung der integrierten Maßnahmenpakete obliegt geeigneten Durchführungspartnern mit entsprechendem Zugang zur Zielgruppe und hinreichender Erfahrung. Solche finden sich aller Voraussicht nach vor allem

unter den vor Ort tätigen nationalen und internationalen NROs. In Ausnahmefällen können gegebenenfalls auch staatliche Einrichtungen für Jugendarbeit als Durchführungspartner in Frage kommen, jedoch sind diese bei der Zielgruppe oft weniger anerkannt.

Die Auswahl der Durchführungspartner erfolgt sinnvollerweise über ein mehrstufiges öffentliches Auswahlverfahren nach definierten Kriterien (Auswahlkomitee aus Projektträger, FZ-Consultant, relevanten lokalen Stakeholdern; regionale Ausschreibungen; technische und finanzielle Auswertung, Beauftragung auf Basis definierter ToR).

Qualitative Hauptkriterien für die Auswahl der Durchführungspartner sind (vgl. analog Abschnitt 4.1):

- Relevanz des Leistungsspektrums und Zugang zur Zielgruppe;
- Kompetenz des Personals;
- Organisationsstruktur und -effizienz;
- Wirtschaftliche Stabilität.

Investive Maßnahmen (z.B. für den Bau von Jugendzentren) wären nach den üblichen FZ-Richtlinien zu planen und umzusetzen. Eine weitgehende Übertragung der Durchführungsverantwortung an lokale Durchführungspartner ist aus logistischen Gründen u.a. empfehlenswert.

Generell ist eine frühzeitige Einbeziehung der jugendlichen Zielgruppen in Konzeption und Umsetzung von Maßnahmen anzustreben.

Der FZ-Consultant sollte sich auf die Durchführung der notwendigen Studien, Konzeption der Maßnahmen, Unterstützung der Auswahl der DP, der Zahlungsprozesse sowie M&E konzentrieren.

### **4.7.3 Angestrebte Wirkungen**

Der integrierte Projektansatz soll einen Beitrag zur Reduzierung von Jugendgewalt und Minderung von Gewaltpotenzialen leisten.

Projektziel (im Sinne eines FZ-Modulziels) ist die Verbesserung der wirtschaftlichen und sozialen Integration von potentiell gewaltbereiten Jugendlichen in Konflikt- und Postkonfliktgesellschaften. Dies wird erreicht durch den Erwerb sozialer und beruflicher Kompetenzen, die Förderung der Integration in den Arbeitsmarkt, die Förderung der persönlichen Entfaltung von Jugendlichen und deren gesellschaftspolitische Beteiligung.

Beispielhafte Indikatoren für die Erreichung des Projektzieles könnten z.B. lauten:

- 60% der Jugendlichen, die an Projektmaßnahmen teilgenommen haben, sind 6 Monate nach Abschluss der Maßnahme wirtschaftlich aktiv.
- Bei 80% der Jugendlichen, die an Projektmaßnahmen teilgenommen haben, ist nach 12 Monaten nach Abschluss der Maßnahme der Grad des Selbstvertrauens und der Wertschätzung durch das soziale Umfeld signifikant gestiegen.

- Art und Grad der Beteiligung der Jugendlichen an politischen und zivilgesellschaftlichen Prozessen ist gestiegen (kontextbezogen zu spezifizieren).

#### 4.7.4 Beurteilung

Die Wirksamkeit der genannten Maßnahmenpakete ist in verschiedenen Ländern im Postkonfliktkontext vielfältig erprobt und belegt worden. Insbesondere in Lateinamerika wurden einige interessante Vorhaben umgesetzt, an denen auch die FZ maßgeblich beteiligt war. Exemplarisch sei hier das regionale Vorhaben zur Jugendförderung und Verbesserung des friedlichen Zusammenlebens genannt (El Salvador, Guatemala, Honduras).<sup>71</sup> Die FZ-finanzierten Investitionen zielten dort auf die Schaffung sogenannter „sicherer Räume“ in benachteiligten Stadtteilen, durch deren Nutzung insbesondere die sozialen und beruflichen Kompetenzen von Jugendlichen gestärkt wurden. Das EZ-Programm enthält wesentliche (jedoch nicht alle) der oben beschriebenen Komponenten, somit handelt es sich nicht um den *integrierten Ansatz* im oben beschriebenen Sinne.

Vorhaben, bei denen verschiedenste Maßnahmenpakete des integrierten Ansatzes über einen Fonds vollständig aus FZ-Mitteln finanziert werden, wurden bislang noch nicht umgesetzt.

Der wesentliche Vorteil einer Fonds-gestützten Finanzierung liegt darin, dass eine größere Anzahl nationaler zivilgesellschaftlicher Akteure einbezogen und deren zielgruppenbezogene Interventionen über einen längeren Zeitraum zuverlässig finanziert werden können. Zudem wird ein koordiniertes Vorgehen der Akteure ermöglicht. Voraussetzung dafür ist allerdings die Entwicklung einer adäquaten Steuerungsstruktur sowie das Vorhandensein ausreichend kompetenter Durchführungspartner. Der Projektansatz sieht – sofern trotz fragiler Rahmenbedingungen möglich – eine Einbeziehung staatlicher Strukturen in die übergeordnete Steuerung vor, wodurch die Legitimation des Staates gestärkt werden soll.

Komplementär sind auf der Durchführungsebene adäquate Maßnahmen zur Kapazitätsentwicklung der Durchführungspartner vorzusehen. Hier besteht eine enge Schnittstelle zur TZ. Die GIZ verfügt über weitreichende Erfahrungen in der Konzeption und Umsetzung adäquater Maßnahmen der Jugendförderung im Krisen- und Konfliktkontext.

---

<sup>71</sup> Vgl. KfW (2011).

## 4.8 Berufliche Qualifizierung im Zusammenhang mit Infrastrukturvorhaben

Eine Förderung Beruflicher Bildung kann prinzipiell auch im Rahmen von FZ-Infrastrukturvorhaben verfolgt werden, zum Beispiel in folgenden Sektoren:

- Wasserversorgung;
- Energieversorgung;
- Klima-, Umwelt- und Ressourcenschutz;
- Gesundheitswesen;
- Landwirtschaft, Fischerei, Forstwesen;
- Transportwesen;
- Stadtentwicklung.

Sektor-bezogene Berufsbildungsmaßnahmen können signifikante Wachstums- und Beschäftigungseffekte nach sich ziehen. In fast allen Fällen implizieren größere Investitionen in wirtschaftliche und soziale Infrastruktur einen erhöhten Bedarf an Fachkräften, die benötigt werden, um einen effizienten und nachhaltigen Betrieb der finanzierten Investitionen sicherzustellen.

Es liegt also nahe, im Kontext von Infrastrukturprojekten den Aufbau eines Pools qualifizierter Fachkräfte von vorn herein „mitzudenken“. Daher regt das BMZ zunehmend an, Berufliche Bildung in anderen EZ-Schwerpunkten zu verankern. Hieraus ergibt sich die Notwendigkeit, Berufsbildungskomponenten verstärkt in FZ-finanzierten Infrastrukturvorhaben zu berücksichtigen. Dies geschieht bislang vereinzelt, jedoch nicht im großen Stil.<sup>72</sup>

Es ist anzumerken, dass die Umsetzung von FZ-finanzierten Infrastrukturmaßnahmen i.d.R. die Einhaltung enger Zeitrahmen und hoher Qualitätsstandards erfordert. Daher ist zwingend zu gewährleisten, dass durch die mögliche Einbeziehung von Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen die effiziente Durchführung der eigentlichen FZ-Maßnahme nicht gefährdet wird.

Im Kontext von Infrastrukturprojekten kommen grundsätzlich zwei Optionen der beruflichen Qualifizierung in Betracht:

1. Qualifizierung im Prozess der Arbeit, also im Zuge der jeweiligen FZ-Hauptmaßnahme (z.B. Straßenbau o.ä.);
2. Qualifizierung in ausgewählten Berufsbildungsinstitutionen oder erweitertes Training im Betrieb, jeweils begleitend zur Hauptmaßnahme.

Die Kompetenzentwicklung im Arbeitsprozess (Option 1) hat den wesentlichen Vorteil, dass die erworbenen Kompetenzen direkt angewendet werden, also handlungsrelevant sind. Sie eignet sich jedoch nur in bestimmten Kontexten, und zwar wenn die Baumaßnahme ohnehin den Einsatz gering-qualifizierter Arbeitskräfte erfordert und die fachliche Anleitung dieser Arbeitskräfte den Baufortschritt nicht gefährdet. Durch diesen Ansatz des ‚*learning on the job*‘

---

<sup>72</sup> Inwiefern Berufsbildungselemente im Rahmen von Infrastrukturvorhaben integriert werden können, wird durch das vom KC Bildung 2017 in Auftrag gegebene Gutachten „Integration von Ausbildungskomponenten in die Ausschreibung von Infrastrukturvorhaben“ untersucht.

können positive Beschäftigungseffekte entstehen, jedoch sind die Möglichkeiten der Umsetzung begrenzt.

Demgegenüber eröffnet die Einbeziehung ausgewählter Berufsbildungsinstitutionen (Option 2) den gezielten Aufbau von höher qualifizierten Fachkräften für den späteren Betrieb der Investition sowie für die weitere Entwicklung des betreffenden Sektors. Auch hier sollte versucht werden, die Ausbildung im Berufsbildungszentrum mit Lernphasen im Arbeitsprozess zu kombinieren – etwa durch entsprechende Kooperationsvereinbarungen mit lokalen Betrieben. Insbesondere Option 2 lässt sich ggf. im Rahmen einer A+F-Begleitmaßnahme umsetzen.

Generell scheint es also sinnvoll, die Möglichkeiten beruflicher Kompetenzvermittlung bei der Planung von Infrastrukturprojekten grundsätzlich mit zu prüfen. Dabei ist der Aufwand dieser Prüfung nicht zu unterschätzen und sollte sich nicht auf schematisches, rein quantitatives Herunterbrechen des erwarteten Fachkräftebedarfs zur Durchführung des jeweiligen Projekts beschränken. Zu beachten sind die lokalen oder nationalen Beschäftigungsmöglichkeiten im Sektor, das bereits bestehende Fachkräfteangebot sowie Möglichkeiten der Integration der Trainings in den nationalen Qualifikationsrahmen (z.B. formale Anerkennung der erworbenen Kompetenzen durch akkreditierte Prüfungsinstitutionen).

## 4.9 Weitere Ansätze zur Diskussion

Selbstverständlich gibt es eine große Zahl weiterer Formen und Mischformen zur Finanzierung Beruflicher Bildung. Zudem lassen sich viele der vorgenannten Ansätze sinnvoll miteinander kombinieren, in ihrer Reichweite variieren oder sektoral fokussieren.

In Ergänzung zu den oben dargestellten, bereits etablierten Ansätzen werden in diesem Abschnitt kurz drei weitere Vorschläge skizziert, die im Hinblick auf das Ziel der Beschäftigungsförderung interessant erscheinen bzw. aktuell in Fachkreisen diskutiert werden. Auch die folgenden Anregungen lassen sich zum Teil mit einigen der bereits dargestellten Ansätze kombinieren.

### 4.9.1 „Delta Plus“-Modell

In der FZ werden seit einigen Jahren Möglichkeiten diskutiert, Unternehmen nicht nur als „externe“ Kooperationspartner von Berufsbildungsinstitutionen (etwa für Praktika) einzubinden, sondern sie als Hauptakteure der Ausbildung zu betrachten. Damit soll das Problem des oft unzureichenden Nachfragebezugs und der ineffektiven Mittelallokation bei der Förderung rein staatlicher Ausbildungsangebote adressiert werden.

Der in der KfW entwickelte „Delta Plus“-Ansatz setzt voll auf innerbetriebliche Ausbildung – ausgehend von der Annahme, dass diese (im Gegensatz zu Ausbildungszentren) per se nachfrageorientiert und damit arbeitsmarktrelevant ist. Im Kern sollen finanzielle Anreize für Unternehmen geschaffen werden, ihr bereits bestehendes Engagement der betriebsinternen Aus- und Fortbildung signifikant auszubauen und damit deutlich *über den eigenen Bedarf hinaus* auszubilden. Es wird angenommen, dass ausbildende Unternehmen, vor allem im technischen Bereich, bereits einen großen Teil der Ausbildungskosten in Form von Fixkosten für Infrastruktur geleistet haben; durch eine bessere Auslastung ihrer Kapazitäten würden dann nur noch verhältnismäßig geringe Zusatzkosten je Auszubildendem entstehen. Das „Delta Plus“-Modell sieht vor, den Unternehmen diejenigen Zusatzkosten (hier gemeint: Grenzkosten), die durch Ausbildung über den eigenen Bedarf hinaus entstehen, zu ersetzen.<sup>73</sup>

Um das „Trittbrettfahrerproblem“ – nicht ausbildende Unternehmen profitieren von dem Engagement ausbildender Unternehmen, ohne sich an den Kosten zu beteiligen – zu lösen, wird eine Finanzierung der Zuschüsse über eine Ausbildungsabgabe (vgl. Anhang 5) vorgeschlagen. Der Einzug und die Verteilung der Mittel sollte durch einen „staatsfernen“ Fonds erfolgen.

Eine auf Durchführungserfahrung basierende Bewertung des Ansatzes ist (noch) nicht möglich. Allerdings existieren vorweg bereits einige Bedenken, die folgenden Aspekte betreffend:

- fehlende Bereitschaft der Partnerregierungen, FZ-Mittel dem Privatsektor zu widmen (zumal Berufsbildung zumeist weiterhin als hoheitliche Aufgabe des Staates verstanden wird);

---

<sup>73</sup> Optional auch die auf die zusätzlichen Auszubildenden entfallenden Anteile an Allgemeynkosten (in dem Falle würden Durchschnittskosten, nicht nur Grenzkosten angesetzt).

- insgesamt begrenzter Umfang innerbetrieblicher Ausbildung in vielen EZ-Partnerländern;
- Fragmentierung/fehlende Harmonisierung von Inhalten innerbetrieblicher Ausbildung (Unternehmen fördern i.d.R. rein funktionale Kompetenzentwicklung – bezogen auf die eigenen Geschäftsprozesse); dadurch erschwerte Anerkennung entsprechend dem nationalen Qualifikationsrahmen;
- zumeist fehlende pädagogische Fähigkeiten innerbetrieblicher Ausbilder;
- unzureichende Qualitätskontrolle der innerbetrieblichen Ausbildung, welche sich dem Zugriff staatlicher Aufsicht weitgehend entzieht;
- komplizierte, schwer zu vereinheitlichende Kalkulation und Verhandlung der zu ersetzenden Kosten (Grenz- oder Durchschnittskosten) betrieblicher Ausbildung.

Abgesehen davon mag es fraglich erscheinen, dass Unternehmen sich aufgrund der Erstattung vermutlich relativ geringer Zusatzkosten zu einer nennenswerten Ausweitung ihrer innerbetrieblichen Ausbildung entscheiden: Ungeachtet der finanziellen Implikationen geht hiermit auch administrativer und planerischer Aufwand einher, einschließlich externer Qualitätskontrollen und Bindung an gewisse Ausbildungsstandards.

Auch ist die Annahme, dass für innerbetriebliche Ausbildung zunächst ein relativ großer Fixkostenblock zu Buche schlägt (unabhängig von der Anzahl der Auszubildenden) und für zusätzliche Kapazitäten nur geringe (Grenz-)Kosten anfallen, nur teilweise zutreffend. Sinnvoller erscheint der Ansatz sprungfixer Kosten<sup>74</sup> – insbesondere bei kapitalintensiver Ausstattung (variable Anzahl benötigter Maschinen abhängig von der Anzahl der Auszubildenden).

Nichtsdestotrotz ist die auf Erfahrungen mit ‚klassischen‘ Projektansätzen (vgl. 4.1 und 4.2) basierende Idee, Unternehmen verstärkt in die Konzeption und Durchführung beruflicher Aus- und Weiterbildung einzubeziehen, unmittelbar einleuchtend. Es ist daher anzuraten, innerbetriebliche Ausbildungskomponenten zunächst im Kontext kooperativer Ausbildungsformen zu fördern und – im Fall positiver Erfahrungen – auszubauen.

Grundsätzlich sollte die Rolle der Wirtschaft bei der Planung und Umsetzung beruflicher Qualifizierung weiter gestärkt werden und somit auch bei der Gestaltung künftiger FZ-Vorhaben entsprechende Berücksichtigung erfahren. In diesem Zusammenhang empfiehlt es sich durchaus, eine Bezuschussung von Unternehmen, die eine effektive Ausbildungsleistung erbringen, aus FZ-Mitteln in Betracht zu ziehen und diese Option pro-aktiv mit den jeweiligen Partnerregierungen zu verhandeln. Dies kann beispielweise im Rahmen von *Challenge Funds* oder durch *Reward-Systeme* erfolgen (vgl. 4.3).

#### **4.9.2 Fonds zur Beschäftigungssicherung**

Fonds zur Beschäftigungssicherung werden (ähnlich wie vielfach Berufsbildungsfonds) üblicherweise durch Unternehmensabgaben gespeist. Ihr Zweck ist in der Regel die Abfederung von Entlassungen; sie dienen der Finanzierung von

---

<sup>74</sup> Sogenannte sprungfixe (intervallfixe) Kosten steigen beim Erreichen einer bestimmten Kapazität sprunghaft (stufenweise) an. Sie verändern sich bis zu einer definierten Kapazitätsgrenze nicht.

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.

#### **4.9.3 Versicherungen für ausbildende Unternehmen**

In vielen Entwicklungsländern besteht 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 betrieblichen Arbeitsprozess.

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 zentrengestützten zur betrieblichen und damit deutlich mehr beschäftigungsrelevanten Berufsbildung.

In EZ-Partnerländern ist der Markt für Unternehmensversicherungen vielfach nur schwach entwickelt. Die Entwicklung innovativer Versicherungsprodukte zur Förderung der Ausbildungsbereitschaft wäre daher möglicherweise ein interessantes neues Betätigungsfeld für die FZ.

## 5 Zusammenfassende Bewertung der FZ-Ansätze und Empfehlungen

Im folgenden Abschnitt werden die wichtigsten der in Abschnitt 4 beschriebenen FZ-Ansätze im Zusammenhang beleuchtet. Hierzu gehören:

- die Beschreibung jeweils förderlicher Rahmenbedingungen für die Umsetzung ausgewählter FZ-Ansätze;
- eine Typologie der Ansätze nach bestimmten Kriterien;
- die Ableitung einiger genereller Empfehlungen.

### 5.1 Förderliche Rahmenbedingungen für ausgewählte FZ-Ansätze

**Beschäftigungswirkungen sind bekanntlich nicht allein von der Gestaltung von EZ-Vorhaben abhängig, sondern werden wesentlich durch die jeweiligen Rahmenbedingungen beeinflusst. Daher muss die Auswahl des potenziell geeigneten FZ-Ansatzes neben etwaigen grundsätzlichen entwicklungs-politischen Überlegungen von Faktoren wie der bestehenden Struktur des Sektors, seinem politischen und wirtschaftlichen Umfeld, der Infrastrukturausstattung sowie Möglichkeiten einer über investive Maßnahmen hinausgehenden, strukturellen Förderung bestimmt werden.**

Im Folgenden werden für eine Auswahl der in Abschnitt 4 dargestellten FZ-Ansätze die jeweils förderlichen Rahmenbedingungen skizziert. Hierbei wird unterschieden zwischen *notwendigen* Rahmenbedingungen, die für die Verfolgung des Ansatzes zwingend gegeben sein sollten, und solchen *möglichen* Rahmenbedingungen, welche die Umsetzung des Ansatzes zusätzlich begünstigen. Darüber hinaus wird auf eine ggf. erforderliche Personelle Unterstützung (FZ-PU-Maßnahme) bzw. eine komplementäre TZ-Förderung verwiesen.

#### Förderung von Berufsbildungsinstitutionen nach Kriterien

Notwendige Rahmenbedingungen	<ul style="list-style-type: none"><li>- Ausreichender Bedarf für die Berufsbildungsangebote der geförderten Institutionen muss nachgewiesen sein.</li><li>- Es besteht überwiegend ein Mangel an Infrastruktur und technischer Ausstattung.</li><li>- Eine Mindestanzahl leistungsfähiger Berufsbildungsinstitutionen ist vorhanden.</li><li>- Eine kriteriengestützte Institutsauswahl ist politisch durchsetzbar.</li><li>- Die Finanzierung des langfristigen Betriebs und Unterhaltung der geförderten Infrastruktur ist hinreichend gesichert (Budgetzuweisungen für laufende Kosten).</li></ul>
------------------------------	---

Mögliche Rahmenbedingungen	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Es soll gegebenenfalls eine breitenwirksame Förderung verschiedener Regionen des Partnerlandes verfolgt werden.</li> <li>- Es ist eine Differenzierung der Förderung nach Sektoren, Regionen oder Ausbildungsniveaus vorgesehen.</li> <li>- Ein grundlegender Wechsel von einer Input-orientierten zu einer Output-orientierten Finanzierung Beruflicher Bildung wird zzt. nicht angestrebt.</li> </ul>
Erforderliche Personelle Unterstützung (FZ), ggf. TZ-Förderung	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Eine Qualifizierung des Management- und Lehrpersonals ist vielfach erforderlich.</li> <li>- Ebenfalls zu empfehlen ist eine gezielte Managementberatung (insbes. zu Kooperation mit der Wirtschaft).</li> <li>- Der nachhaltige Betrieb inklusive Instandhaltung der FZ-seitig geförderten Infrastruktur/Ausstattung erfordert zumeist gezielte Beratung und Einführung entsprechender Managementinstrumente (z.B. Konzept zur Werkstattorganisation, Wartungspläne, etc.).</li> </ul>

### Förderung von Kompetenzzentren

Notwendige Rahmenbedingungen	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ausreichender Bedarf für hochwertige Ausbildungsangebote muss nachgewiesen sein.</li> <li>- Kooperationsbereitschaft der Industrie muss gegeben sein. Idealerweise sind mehrere nationale, ggf. internationale Unternehmen mit Vorbildfunktion bereit, entsprechende Investitionen in die Berufliche Bildung zu tätigen.</li> <li>- Es muss Bedarf für ein Institut mit Vorbild-/Sonderfunktionen im Berufsbildungssystem bestehen.</li> <li>- Es sind keine vergleichbaren Institute vorhanden oder in Planung (Hinweis: die Förderung von Kompetenzzentren mit entsprechendem Herausstellungsmerkmal wird vielfach von mehreren Gebern verfolgt; durch entsprechenden Geberdialog sind Redundanzen zu vermeiden).</li> <li>- Die Kriterien für die Auswahl und Förderung des Kompetenzzentrums sind politisch akzeptiert.</li> <li>- Ausreichende Finanzierung des langfristigen Betriebs und Unterhaltung der geförderten Infrastruktur ist hinreichend gesichert (Budgetzuweisungen für laufende Kosten; hier besonders relevant wegen hoher Investitionssumme für ein einzelnes Institut).</li> </ul>
Mögliche Rahmenbedingungen	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ein ausbaufähiges Institut mit kompetentem Management und bestehenden Industriekontakten ist vorhanden. Sofern dies nicht der Fall ist kann unter bestimmten Voraussetzungen eine Neugründung sinnvoll sein (hierfür ist ggf. ein längerer Vorlauf mit TZ-Unterstützung nötig).</li> </ul>
Erforderliche Personelle Unterstützung (FZ), ggf. TZ-Förderung	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Eine umfassende Qualifizierung des Management- und Lehrpersonals des künftigen Kompetenzzentrums ist zwingend erforderlich.</li> <li>- Ebenfalls zu empfehlen ist eine gezielte mehrjährige Managementberatung (Schwerpunkte: Entwicklung marktgerechter Training- und Dienstleistungsangebote, Kooperation mit der Wirtschaft, Personalführung, Finanzmanagement).</li> <li>- Der nachhaltige Betrieb inklusive Instandhaltung der FZ-seitig geförderten Infrastruktur/Ausstattung erfordert zumeist gezielte Beratung und Einführung entsprechender Managementinstrumente (z.B. Konzept zur Werkstattorganisation, Wartungspläne, etc.); im Fall von Kompetenzzentren besonders relevant wegen der hohen Investitionssumme für ein einzelnes Institut.</li> </ul>

## Berufsbildungsfonds

<p>Notwendige Rahmenbedingungen</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Der politische Wille, spezielle Berufsbildungsangebote gezielt zu fördern, muss bestehen – wobei verschiedenste Zielsetzungen vorliegen können: z.B. gezielte Förderung ausgewählter Zielgruppen, Förderung bestimmter, für die wirtschaftliche Entwicklung besonders wichtiger Berufsfelder oder Förderung einer verstärkten Kooperation mit der Wirtschaft.</li> <li>- Es besteht die prinzipielle Bereitschaft des Partnerlandes, Output-orientierte oder nachfrageseitige Finanzierungsansätze anzuwenden (vgl. 3.1, 4.3).</li> <li>- Aufgrund vorheriger Analyse lässt die Einführung eines Berufsbildungsfonds positive Wirkungen auf die Qualität der Berufsbildungsangebote erwarten.</li> <li>- Eine geeignete Institution für das Fondsmanagement muss vorhanden sein (Consultant-Unterstützung zumeist erforderlich).</li> </ul>
<p>Mögliche Rahmenbedingungen</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ausbildungsabgabe (Levy) zur nachhaltigen Finanzierung existiert oder ist vorgesehen. Falls dies der Fall ist, besteht die realistische Chance zu einer nachhaltigen Finanzierung des Fonds. Jedoch auch ohne diese Option kann die Förderung von Berufsbildungsfonds sinnvoll sein (als Projekt mit begrenzter Laufzeit/Wirkung).</li> <li>- Bei der Gestaltung von Berufsbildungsfonds müssen alle relevanten Akteure pro-aktiv in alle wichtigen Entscheidungsprozesse eingebunden werden (insbes. Unternehmen, ggf. Vertreter der Zivilgesellschaft). Idealerweise sind diese u.a. im Aufsichtsgremium des Fonds repräsentiert.</li> </ul>
<p>Erforderliche Personelle Unterstützung (FZ), ggf. TZ-Förderung</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fondsdesign und -management sind zumeist anspruchsvoll und somit beratungsintensiv.</li> <li>- Insbesondere wenn innovative Ausbildungsangebote gefördert werden sollen (z.B. kooperative/duale Ausbildungsansätze), müssen die Ausbildungsanbieter i.d.R. begleitende Beratung erhalten.</li> </ul>

## Voucherprogramme

<p>Notwendige Rahmenbedingungen</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Der politische Wille, bestimmte Zielgruppen durch entsprechende Berufsbildungsangebote gezielt zu fördern, muss bestehen.</li> <li>- Die Zugangsbarrieren bestimmter Bevölkerungsgruppen sind nachweislich finanzieller Natur.</li> <li>- Es besteht die prinzipielle Bereitschaft des Partnerlandes zur Umsetzung eines nachfrageseitigen und zielgruppenzentrierten Finanzierungsansatzes (vgl. 4.4).</li> <li>- Aufgrund vorheriger Analyse lässt die Einführung eines Voucherprogramms eine Stimulation der Nachfrage erwarten.</li> <li>- Nachgefragte Berufsbildungsangebote sind in hinreichendem Maß verfügbar und/oder durch die Steigerung der Nachfrage kann eine entsprechende Ausweitung des Berufsbildungsangebots erwartet werden (es ist stets eine Akkreditierung der Ausbildungsanbieter und der zu finanzierenden Kurse erforderlich).</li> <li>- Eine geeignete Institution für das Fondsmanagement muss vorhanden sein (Consultant-Unterstützung zumeist erforderlich).</li> </ul>
<p>Mögliche Rahmenbedingungen</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ein Voucher-Programm kann ggf. als eigenständiges <i>Funding Window</i> eines Berufsbildungsfonds etabliert werden.</li> </ul>
<p>Erforderliche Personelle Unterstützung (FZ), ggf. TZ-Förderung</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fondsdesign und -management sind zumeist anspruchsvoll und somit beratungsintensiv.</li> <li>- Insbesondere wenn innovative Ausbildungsangebote gefördert werden sollen (z.B. kooperative/duale Ausbildungsansätze), müssen die Ausbildungsanbieter i.d.R. begleitende Beratung erhalten.</li> </ul>

## Stipendien und Ausbildungskredite

Notwendige Rahmenbedingungen	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Der politische Wille, bestimmte Zielgruppen durch entsprechende Berufsbildungsangebote gezielt zu fördern, muss bestehen.</li> <li>- Die Zugangsbarrieren bestimmter Bevölkerungsgruppen sind nachweislich finanzieller Natur.</li> <li>- Es besteht die prinzipielle Bereitschaft des Partnerlandes zur Umsetzung eines nachfrageseitigen und Zielgruppen-zentrierten Finanzierungsansatzes (vgl. 4.5).</li> <li>- Eine Analyse der Rückzahlungsfähigkeit der Zielgruppen rechtfertigt (gegebenenfalls) die Ausreichung von Krediten bzw. teilweise rückzahlbarer Stipendien.</li> <li>- Der Ansatz eignet sich vorzugsweise bei gehobener beruflicher Qualifizierung (z.B. Techniker Ausbildung, Studium) und/oder bei relativ gesicherten Beschäftigungsaussichten nach Abschluss der Ausbildung (z.B. durch entsprechende Beschäftigungszusagen von Unternehmen), so dass eine Rückzahlung des Darlehens gewährleistet werden kann.</li> <li>- Eine geeignete Bank/Finanzinstitution für das Darlehensmanagement muss vorhanden sein.</li> </ul>
Mögliche Rahmenbedingungen	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Das Stipendien- oder Darlehensprogramm kann ggf. als eigenständiges <i>Funding Window</i> eines Berufsbildungsfonds etabliert werden.</li> </ul>
Erforderliche Personelle Unterstützung (FZ), ggf. TZ-Förderung	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fondsdesign und -management sind insbesondere im Fall rückzahlbarer Darlehen anspruchsvoll und somit beratungsintensiv.</li> </ul>

## 5.2 Typologie: Die Ansätze im Vergleich

Basierend auf der vorstehenden Skizzierung der jeweils förderlichen Rahmenbedingungen lässt sich – auf abstrakter Ebene – eine Bewertung der Ansätze im Hinblick auf ihre potenziell erzielbaren Wirkungen sowie hinsichtlich ihrer Potenziale für die FZ vornehmen.

Die nachfolgenden Tabellen sollen hierüber einen Überblick verschaffen. Es ist allerdings darauf hinzuweisen, dass die dort vorgenommenen Bewertungen nur *Tendenzaussagen* sind, die in starkem Maße von der Reichweite bzw. Begrenzung des jeweiligen Instruments abhängen und damit ggf. auch besser oder schlechter ausfallen können.

Es werden nachfolgend zwei Gruppen von Kriterien unterschieden:

1. Kriterien, die sich auf die sektorbezogene, fachliche Beurteilung und potenzielle Wirkungen der jeweiligen Ansätze konzentrieren;
2. Kriterien, die sich auf das Potenzial und die Umsetzungsbedingungen im Rahmen der deutschen FZ beziehen.

### Legende

Die Bewertung korrespondiert wie folgt mit der farblichen Kennzeichnung der Felder:

grün = positiv; gelb = neutral; rot = negativ; grau = nicht relevant

### 5.2.1 Sektorbezogene Bewertung der Ansätze

Kriterium \ Ansatz	Förderung von Berufsbildungs-Institutionen nach Kriterien	Förderung von Kompetenzzentren	Berufsbildungsfonds	Voucherprogramme	Stipendien und Ausbildungskredite
Ansatzpunkt der Finanzierung	Angebots-seitig	Angebots-seitig	Design-abhängig	Nachfrage-seitig	Nachfrage-seitig
Bedarfsbezug des Instruments	nur mittelbar	nur mittelbar	hoch (mittelbar)	sehr hoch (unmittelbar)	sehr hoch (unmittelbar)
Abhängigkeit von Systemreformen	gering	mittel	hoch	gering	gering
Hebel zur Förderung der Privatwirtschaft	nur mittelbar	mittel	hoch	--	--
Hebel für betriebliche Ausbildung	nur mittelbar	mittel <sup>1</sup>	hoch	--	--
Innovationspotenzial für das Berufsbildungssystem	gering	mittel	hoch	hoch	--
Modellcharakter und Technologietransfer	gering	hoch	--	--	--
Breitenwirksamkeit, potenzieller Beschäftigungseffekt	mittel	gering <sup>1</sup>	hoch	hoch	potenziell hoch <sup>2</sup>
Hebel für Marktentwicklung (Ausbildungsangebote)	mittel	--	hoch	hoch	mittel
Beitrag zur Kapazitätserweiterung	mittel	gering <sup>1</sup>	potenziell hoch <sup>2</sup>	potenziell hoch <sup>2</sup>	--
Armutorientierung	mittel bis hoch	gering <sup>1</sup>	potenziell hoch	hoch	mittel
Risiko der Mittelfehlverwendung	gering	gering	gering bei engem Monitoring	hoch	gering
Risiko unzureichender Nutzung	mittel	hoch	gering	gering	gering
Risiko unzureichender finanzieller Nachhaltigkeit	mittel	hoch	je nach Rahmenbedingungen	je nach Rahmenbedingungen	mittel
Revolvierendes Finanzinstrument	nein	nein	mittelfristig beabsichtigt	nicht beabsichtigt	Design-abhängig

<sup>1</sup> bedingt durch geringe Reichweite | <sup>2</sup> abhängig v. d. Reichweite

## 5.2.2 FZ-bezogene Bewertung der Ansätze

Kriterium \ Ansatz	Förderung von Berufsbildungs-Institutionen nach Kriterien	Förderung von Kompetenzzentren	Berufsbildungsfonds	Voucherprogramme	Stipendien und Ausbildungskredite
Bisherige Erfahrungen in der FZ	alle Länderbereiche	alle Länderbereiche	Asien, (Afrika)	Afrika	Afrika, Lat.amerika
Komplexitätsgrad / Aufwand der Vorbereitung	gering	mittel	hoch <sup>2</sup>	mittel bis hoch	mittel bis hoch <sup>2</sup>
Möglichkeit der Durchführung ohne Personelle Unterstützung / ohne TZ	möglich	nicht empfehlenswert	nicht empfehlenswert	möglich in kleinem Maßstab	möglich in kleinem Maßstab
Innovationspotenzial für FZ	gering	gering	hoch	hoch	mittel
Sichtbarkeit deutscher EZ	mittel	mittel bis hoch	potenziell hoch <sup>2</sup>	potenziell hoch <sup>2</sup>	gering
Potenzial zur Bündelung mit anderen Gebern	mittel	gering	hoch	--	--

<sup>2</sup> abhängig von der Reichweite

Die Bewertung lässt sich wie folgt zusammenfassen:

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 Personelle Unterstützung und/oder 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 Finanzierungsansätze Beruflicher Bildung in Form von Teilprogrammen („Funding Windows“) in einem Fonds miteinander kombinieren lassen.

Im Vergleich zu den anderen Ansätzen zeigt die von den Partnerländern oft nachgefragte Förderung von Kompetenzzentren das Potenzial, Berufliche Bildung auf hohem Technologieniveau in Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft zu pilotieren und hierüber Systemreformen anzustoßen. Jedoch hat dieser Ansatz die geringste Breitenwirkung bei hohem Risiko für die finanzielle Nachhaltigkeit. Demgegenüber ist die Förderung von Berufsbildungsanbietern nach Kriterien von übergeordneten Reformen relativ unabhängig. Es werden in nennenswertem Umfang zusätzliche Berufsbildungskapazitäten geschaffen, wobei sich der Ansatz mit begrenztem Vorbereitungsaufwand umsetzen lässt.

### 5.3 Strategische Empfehlungen

Systemreformen der Beruflichen Bildung erreichen nur dann die gewünschte Wirkung, wenn

- weiterhin massiv in die Qualitäts- und Kapazitätssteigerung von Berufsbildungsinstitutionen investiert wird und
- darüber hinaus Mechanismen zur effizienten und nachhaltigen Finanzierung Beruflicher Bildung entwickelt werden.

Der FZ kommt in beiden Fällen eine **bedeutsame Rolle** zu. Umgekehrt sollten umfassende FZ-Investitionen im Bereich der Beruflichen Bildung prinzipiell an entsprechende Reformbemühungen auf Systemebene gekoppelt werden (vgl. 2.3).

Aus den vorangehenden Betrachtungen ergeben sich folgende **Empfehlungen zur künftigen strategischen Ausrichtung der FZ** im Sektor Berufliche Bildung:

1. Die FZ sollte sich künftig verstärkt der Förderung von Berufsbildungsfonds zuwenden. Im kleinen Maßstab kann dies ggf. allein, bei nationaler Reichweite im Verbund mit anderen Gebern erfolgen. Berufsbildungsfonds eröffnen vielfältige Möglichkeiten, neuartige Finanzierungsansätze zu testen. Insbesondere in der Design- und ersten Umsetzungsphase ist eine geberseitige Anschubfinanzierung sinnvoll.
2. Eine verstärkte Ausrichtung der FZ auf Prinzipien des *Results-based Financing (RBF)* ist grundsätzlich zu empfehlen. Hierdurch können Risiken unzureichender Nutzung der FZ-finanzierten Investitionen deutlich verringert und zudem nennenswerte Hebelwirkungen zur Effizienz- und Effektivitätssteigerung der Beruflichen Bildung erzielt werden.
3. Dessen ungeachtet ist eine Förderung von Berufsbildungsinstitutionen weiterhin zu empfehlen, sofern die Auswahl der Institutionen strikt nach Bedarfs- und Effizienzkriterien erfolgt. Daher sollten der in diesem Papier dargestellte Kriterienansatz, der damit verbundene Wettbewerb sowie eine gezielte Förderung der Kooperation mit der Wirtschaft zu generellen Prinzipien der FZ erklärt werden. Eine Auswahl der zu fördernden Institute durch die Partnerregierung nach politischen Kriterien untergräbt diese Prinzipien und ist aus fachlicher Sicht abzulehnen.
4. Die Förderung ausgewählter Kompetenzzentren ist nur zu empfehlen, wenn nach Marktanalyse und Machbarkeitsstudie die Nachfrage für Berufliche

Bildung auf hohem technologischen Niveau gegeben und die nachhaltige Finanzierung der Institution gesichert erscheint. Darüber sollte das Kompetenzzentrum mit entsprechendem Mandat ausgestattet sein, neue Ansätze der Berufsbildung zu verfolgen und umzusetzen.

5. Voucherprogramme, Stipendien- und Ausbildungskreditprogramme haben als Instrumente der nachfrageseitigen Finanzierung jeweils den Vorteil, dass sie die Eigenverantwortung der Zielgruppe stärken und auf diesem Weg die Entwicklung entsprechender Qualifizierungsmärkte anregen können. Die Instrumente lassen sich sowohl mit regionalem/sektoralesem Fokus oder mit nationaler Reichweite auflegen. Je breiter die Programme angelegt sind, desto höher sind die Risiken und umso aufwendiger gestaltet sich die Administration.

Die Wahl des geeigneten FZ-Ansatzes zur Förderung Beruflicher Bildung hängt wesentlich vom Stand der Berufsbildungsreform und der Kapazität und Effizienz der öffentlichen Verwaltung sowie der Projektträger ab. Regionale Präferenzen für einzelne Ansätze bestehen nicht. Alle beschriebenen Ansätze haben sich bereits in verschiedenen Länderkontexten (in allen Kontinenten) bewährt.

Grundsätzlich gilt nach wie vor, dass die erwünschten Beschäftigungswirkungen nur dann erzielt werden können, wenn parallel zu den verbesserten Bildungsangeboten auch die Nachfrage nach Arbeitskräften durch entsprechende wirtschaftliche Entwicklung 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 Interventionsfelder des Schwerpunkts ‚Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung‘ (NaWi) sei darum abschließend noch einmal hingewiesen.

# Anhang 1:

## Quellen und weiterführende Literatur

- Adams, A. van (2007): The Role of Skills Development in the Transition to Work: A Global Review.
- ADB (2008): Education and Skills: Strategies for Accelerated Development in Asia and the Pacific. Manila
- ADB (2012): Policy Paper: Piloting a Results-Based Financing for Programs Modality. Manila
- ADB (2012): Skills Development for Inclusive and Sustainable Growth in Developing Asia and the Pacific. Manila
- ADB (2013): Skills for Competitiveness, Jobs, and Employability in Developing Asia-Pacific. ADB Briefs, No. 18. Manila
- ADB (2016): Midterm Review of Results-Based Lending for Programs. Manila
- AFD (2011): Impact evaluation of a SLP: The case of Eduloan in South Africa. Paris
- Albrecht, D. / Ziderman, A. (1995): Financing Universities in Developing Countries, Stanford Series on Education and Public Policy. London.
- Arnold, R. / Lipsmeier, A. (Hrsg.) (2006): Handbuch der Berufsbildung. 2. überarbeitete und aktualisierte Auflage. VS Verlag für Sozialwissenschaften. GWV Fachverlage GmbH. Wiesbaden
- Bank, V. / Busemeyer, M. R. / Dohmen, D. / Frommberger, D. (2015): Governance und Finanzierung kooperativer Berufsbildung: Die Rolle von privaten Akteuren und Verbänden stärken. Bonn
- Becker, G. (1964): Human Capital: A Theoretical Analysis, with Special Reference to Education. National Bureau of Economic Research
- BlueOrchard Finance (2017): Regional Education Finance Fund for Africa (REFFA). Investor Update 29 Sept. 2017
- BMZ (2008) : Leitlinien für die bilaterale Finanzielle und Technische Zusammenarbeit mit Kooperationspartnern der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. BMZ Konzepte 165. Bonn
- BMZ (2012): Berufliche Bildung in der Entwicklungszusammenarbeit. Positionspapier. BMZ-Strategiepapier 8. Bonn.  
[https://www.bmz.de/de/mediathek/publikationen/archiv/reihen/strategiepapiere/Strategiepapier322\\_8\\_2012.pdf](https://www.bmz.de/de/mediathek/publikationen/archiv/reihen/strategiepapiere/Strategiepapier322_8_2012.pdf)
- BMZ (2013) Aktionsplan zur Inklusion von Menschen mit Behinderungen (Laufzeit 2013-2015). BMZ-Strategiepapier 1. Bonn.  
[https://www.bmz.de/de/mediathek/publikationen/archiv/reihen/strategiepapiere/Strategiepapier323\\_01\\_2013.pdf](https://www.bmz.de/de/mediathek/publikationen/archiv/reihen/strategiepapiere/Strategiepapier323_01_2013.pdf)
- BMZ (2013): Through Competence-Based to Employment-Oriented Education and Training; A Guide for TVET Practitioners. Published by GIZ. Eschborn
- BMZ (2014): Zukunftscharta „EINE WELT – Unsere Verantwortung“. Bonn  
[https://www.zukunftscharta.de/files/upload/daten\\_bilder\\_zukunftscharta/Zukunftscharta.pdf](https://www.zukunftscharta.de/files/upload/daten_bilder_zukunftscharta/Zukunftscharta.pdf)
- BMZ (2015): Berufliche Bildung in der ASEAN-Region. Mit regionaler Vernetzung zu nachhaltigem Wachstum. Bonn.  
[https://www.bmz.de/de/mediathek/publikationen/reihen/strategiepapiere/Strategiepapier358\\_12\\_2015.pdf](https://www.bmz.de/de/mediathek/publikationen/reihen/strategiepapiere/Strategiepapier358_12_2015.pdf)

- BMZ (2015): BMZ-Bildungsstrategie: Gerechte Chancen auf hochwertige Bildung schaffen. BMZ-Strategiepapier 7. Bonn.  
[http://www.bmz.de/de/mediathek/publikationen/themen/bildung/Strategiepapier\\_315\\_1\\_2012.pdf](http://www.bmz.de/de/mediathek/publikationen/themen/bildung/Strategiepapier_315_1_2012.pdf)
- BMZ (2017): Berufsbildung fördern – Zukunft gestalten. Perspektiven der beruflichen Bildung in der Entwicklungszusammenarbeit. Bonn
- BMZ / MoLISA (2012): Regional TVET Conference in Viet Nam – General Technical Background Paper. Reflections on Conference Topics. Hanoi  
<http://www.regional-tvet-conference-vietnam.org/serveDocument.php?id=21&file=8/a/3af.pdf>
- Boehm, U. (Hrsg.) (1997): Kompetenz und berufliche Bildung im informellen Sektor. Studien zur vergleichenden Berufspädagogik Band 11. Herausgegeben von der GTZ. Baden-Baden
- Böttcher, W. / Weißhaupt, M. (Hrsg.) (1997): Wege zu einer neuen Bildungsökonomie. Pädagogik und Ökonomie auf der Suche nach Ressourcen und Finanzierungskonzepten. Weinheim/München
- Bundesregierung (2017): Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern. Leitlinien der Bundesregierung. Berlin
- Bünning, F. / Frommberger, D. (2006): Konventionelle und innovative Modelle der akademischen Berufsschullehrerbildung sowie der Professionalisierung des betrieblichen Ausbildungspersonals. Magdeburg
- Cohen, D. / Jacquet, P. / Reisen, H. (2005): Beyond “Grants Versus Loans” How to use ODA and debt for development
- Commission of the European Communities (2007): Promoting Employment through EU Development Cooperation. Commission Staff Working Paper. Brüssel. [http://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/swd-promoting-empl-through-eu-dev-coop-0495-2007\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/swd-promoting-empl-through-eu-dev-coop-0495-2007_en.pdf)
- Consultores, M. (2017): Higher Education Finance Fund (HEFF). Business Case Analysis. Final Report (unpublished)
- Dar, A. / Canagarajah, S. / Murphy, P. (2003): Training Levies: Rationale and Evidence from Evaluations. HDNSP/AFTH1. World Bank. Washington D.C.
- Dar, A. / Fluitman, F. / Gill, I., (eds.) (2000): Vocational Education and Training Reform: Matching Skills to Markets and Budgets. World Bank. Washington D.C.
- Deutscher Bundestag (2013): Strategiepapier der Bundesregierung zur Internationalen Berufsbildungszusammenarbeit an seiner Hand. Drucksache 17/14352. Berlin
- Development Alternatives Inc. (2001): Analytical Summary of nine Voucher Programmes. Authors: Goldmark, L., et. al.
- Die Bundesregierung (2016): Bericht der Bundesregierung zum High Level Political Forum on Sustainable Development. Berlin.  
[https://www.bmz.de/de/zentrales\\_downloadarchiv/Presse/HLPF-Bericht\\_final\\_DE.pdf](https://www.bmz.de/de/zentrales_downloadarchiv/Presse/HLPF-Bericht_final_DE.pdf)
- Dohmen, D. (2003): Alternative Formen der Finanzierung beruflicher Weiterbildung. FiBS-Forum Nr. 15. Köln
- Euler, D. (2013): Das duale System in Deutschland – Vorbild für einen Transfer ins Ausland? Im Auftrag der Bertelsmann-Stiftung. Gütersloh
- FAKT / PLANCO (2011): Integrierter Projektansatz ‚Jugendbeschäftigung und Gewaltprävention‘. Leitfaden für die Planung und Umsetzung eines neuen FZ-Instruments. Im Auftrag der KfW. Stuttgart/Hamburg
- 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

- G7 (2015): Leaders' Declaration G7 Summit. Siehe dort u.a.: Women's Entrepreneurship. Schloss Elmau. Germany.  
[https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/7320LEADERS%20STATEMENT\\_FINAL\\_CLEAN.pdf](https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/7320LEADERS%20STATEMENT_FINAL_CLEAN.pdf)
- Gasskov, V. (1994): Alternative Schemes of Financing Training. International Labour Office. Geneva
- Gasskov, V. (2000): Managing Vocational Training Systems: A Handbook for Senior Administrators. International Labour Office. Geneva
- Gill, I. / Fluitman, F. / Dar, A. (2000): Vocational Education & Training Reform – Matching skills to markets and budgets. The World Bank, Washington/USA
- GIZ (2010): Produktive Vollbeschäftigung und menschenwürdige Arbeit für alle. Handbuch „Beschäftigungsförderung in der Entwicklungszusammenarbeit zur Umsetzung der Millenniumszielvorgabe. Im Auftrag des BMZ. Eschborn
- GIZ / BIBB (Hrsg.) (2017): 10 Jahre Qualitätsmerkmale im Praxistest: Deutsche Berufsbildungszusammenarbeit aus einer Hand. Bundesinstitut für Berufsbildung. Bonn
- GIZ / GDVT (2010): Guideline: Selection and Promotion of TVET Institutes based on Criteria. Objectives, Programme Design, Implementation. Authors: Specht, G. / Sommer, H., Hanoi  
[http://planco.org/sites/default/files/downloads/guideline - criteria-based\\_promotion\\_of\\_tvete\\_institutes\\_vietnam.pdf](http://planco.org/sites/default/files/downloads/guideline_-_criteria-based_promotion_of_tvete_institutes_vietnam.pdf)
- GIZ / GDVT / NIVT (2015): Report on Cost and Benefit Analysis of TVET Internship Programmes in Enterprises. Hanoi
- GIZ / KfW (2014): Nicht-staatliche berufliche Bildung – Ansätze für die deutsche bilaterale Internationale Zusammenarbeit. Dokumentation eines Expertenworkshops. BMZ. Bonn.  
<https://www.deutsche-digitale-bibliothek.de/binary/LCYSCDGHWAZGWTNDMVQA63WGCJOPL2D/full/1.pdf>
- 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
- GoVET: Internationale Berufsbildungskoooperation aus einer Hand. Zentralstelle der Bundesregierung für internationale Berufsbildungskoooperation.  
[www.bibb.de/govet/de/index.php](http://www.bibb.de/govet/de/index.php)
- 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 (2007): Implementation issues of diversified financing strategies for TVET. Proceedings of an International Symposium. 20.-21.11.2006 in Addis Ababa, Ethiopia. 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
- Holzapfel, S. / Janus, H. (2015): Improving Education Outcomes by Linking Payments to Results: An Assessment of Disbursement-linked Indicators in five Results-based Approaches. Discussion Paper. Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE). Bonn
- Hong Tan (undated): Malaysia's Human Resource Development Fund: An Evaluation of Its Effects on Training and Productivity. World Bank Institute, Washington D.C.
- Hummelsheim, S. / Baur, M. (2014): The German Dual System of initial vocational education and training and its potential for transfer to Asia. GIZ. Berlin

- ILO (1999): Report of the Director General: Decent Work. Geneva  
[http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09605/09605\(1999-87\).pdf](http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09605/09605(1999-87).pdf)
- ILO (2005): Youth: Pathways to Decent Work Report. Report VI. International Labour Conference, 93<sup>rd</sup> Session. Geneva
- ILO (2010): G20 Training Strategy – A Skilled Workforce for Strong, Sustainable and Balanced Growth. Geneva. [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---integration/documents/publication/wcms\\_151966.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---integration/documents/publication/wcms_151966.pdf)
- ILO / Government of Singapore (2007): Skills Development Fund – Singapore. [http://www.ilo.org/public/english/employment/skills/hrdr/init/sin\\_2.htm#Eligibility%20Criteria](http://www.ilo.org/public/english/employment/skills/hrdr/init/sin_2.htm#Eligibility%20Criteria)
- IPC (2015): Labor Market Study Kenya study. On behalf of REFFA. Frankfurt (unveröffentlicht)
- IPC (2016): Student loan programmes in Africa: An overview of the existing programmes and favourable environments. On behalf of REFFA. Frankfurt (unveröffentlicht)
- Johnstone, B. D. / Marcucci, P. N. (2010): Financing higher education worldwide. Baltimore. Johns Hopkins University Press
- 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
- KfW (2010): EZ mit Äthiopien | Programmvorschlag (PV) zum FZ-Programm Investitionsprogramm Berufsbildung II. BMZ-Nr. 2008 65 535. Frankfurt (unveröffentlicht)
- KfW (2011): EZ mit El Salvador | Gemeinsamer Programmvorschlag (PV) zum EZ-Programm Jugendförderung und friedliches Zusammenleben in Zentralamerika. FZ-Modul Friedliches Zusammenleben und sichere Räume für Jugendliche in El Salvador. BMZ-Nr.: 2009 672 16. Frankfurt (unveröffentlicht)
- KfW (2012): Bildung ist qualitatives Wachstum. KfW Positionspapier. Autorin: Eckhardt, U.. Frankfurt
- KfW (2013): EZ mit Mauretanien | Programmvorschlag (PV) zum FZ-Programm "Förderung der beruflichen Bildung in Mauretanien". BMZ-Nr. 2012 65 289. Frankfurt (unveröffentlicht)
- KfW (2014): EZ mit Äthiopien | Gemeinsamer Programmvorschlag (PV) zum FZ-Vorhaben "FZ Investitionsprogramm Berufsbildung und landwirtschaftliche Ausbildung IV". BMZ-Nr. 2014 67 125. Frankfurt (unveröffentlicht)
- KfW (2014): EZ mit Nahem und Mittlerem Osten | Sonderinitiative "Fluchtursachen bekämpfen, Flüchtlinge reintegrieren" | Programmvorschlag "Unterstützung von Flüchtlingen in den Aufnahmeländern der Syrienkrise (SI Flüchtlinge)". BMZ-Nr. 2014 40 627. Frankfurt (unveröffentlicht)
- KfW (2014): EZ mit Togo | Programmvorschlag (PV) zum FZ-Programm "Berufliche Bildung und Jugendbeschäftigung". BMZ-Nr. 2012 66 614. Frankfurt (unveröffentlicht)
- KfW (2015): Bildung darf kein Luxus sein: Potenziale der nachfrageseitigen Bildungsfinanzierung in der Entwicklungszusammenarbeit. Frankfurt (unveröffentlicht)
- KfW (2015): EZ mit Vietnam | Programmvorschlag (PV) Teil B zur FZ-Maßnahme: „FZ-Modul: Programm Reform der Berufsbildung 2013: Centre of Excellence for Green TVET“. BMZ-Nr. 2013 65 923. Frankfurt (unveröffentlicht)
- KfW (2015): Kreditgarantiefonds zur Absicherung von Bildungsdarlehen. El Salvador. Ex-post-Evaluierung. BMZ-Nr. 2003 65 726. Frankfurt (unveröffentlicht)
- KfW (2015): Materialien zur Entwicklungsfinanzierung Nr. 6. Bildung darf kein Luxus sein: Potenziale der nachfrageseitigen Bildungsfinanzierung in der Entwicklungszusammenarbeit. Frankfurt

- KfW (2016): FZ mit Myanmar | Programm Berufliche Bildung / Sinda | Durchführungsvorschlag für eine A+F-Maßnahme. BMZ-Nr. 2014 67 521. Frankfurt (unveröffentlicht)
- KfW (2016): Gleichberechtigung: Berufliche Bildung kann als zentraler Hebel dienen. Entwicklungspolitik Kompakt Nr. 31. Autoren: Henning, K. / Bahrinipour, M. / Hildebrand, R.. Frankfurt
- KfW (2016): Herausforderungen im Bildungssektor: Zugang verbessern und Qualität steigern. Entwicklungspolitik Kompakt Nr. 8. Autoren: Jahn, U. / Wege, S.. Frankfurt
- KfW (2016): Projektsachstand „Guangxi Modern TVET Development Demonstration Program“, Volksrepublik China. Frankfurt (unveröffentlicht)
- KfW (2017): Bildung im Krisenkontext – wie eine „lost generation“ vermieden werden kann. Entwicklungspolitik Kompakt Nr. 22. Autorinnen: Jünemann, L. / Bahrinipour, M.. Frankfurt
- KfW (2017): Eine verlorene Generation vermeiden. Was Bildung in Krisensituationen leisten kann. Autoren: Klingholz, R. / Kaps, A., Frankfurt
- KfW (2017): Materialien zur Entwicklungsfinanzierung Nr. 10. Eine verlorene Generation vermeiden: Was Bildung in Krisensituationen leisten kann. Autoren: Klingholz, R. / Kaps, A.. Frankfurt
- KfW (2017): Warum ist die Stipendienvergabe eine Investition in Humankapital und damit FZ? Eine Argumentationshilfe. KC Bildung. Frankfurt (unveröffentlicht)
- KfW / GIZ (2012): EZ mit Äthiopien | Gemeinsamer Programmvorschlag (PV) zum EZ-Programm Bildung. BMZ-Nr. 2011 66 305. Frankfurt/Eschborn (unveröffentlicht)
- 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
- 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
- Lepenies, P. (2004): „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
- Lepenies, P. (2004): Exit, Voice, and Vouchers: Using Vouchers to Train Microentrepreneurs – Observations from the Paraguayan Voucher Scheme. In: World Development Vol. 32, No. 4
- 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 (MHRDF) (2007): General Guidelines on the HRDF, [www.hrdnet.com.my/engl.html](http://www.hrdnet.com.my/engl.html)
- Mertineit, K. / Exner, V. (2003): Berufsbildung für eine nachhaltige Entwicklung – Erfolgreiche Praxisbeispiele aus Betrieben, Berufsschulen und Bildungsstätten. Deutscher Wirtschaftsdienst. München/Neuwied/Köln
- 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. Frankfurt

- OECD (2005/2008): The Paris Declaration on Aid Effectiveness and the Accra Agenda for Action. <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/34428351.pdf>
- OECD (2014): Skills Beyond School. Synthesis Report, OECD Reviews of Vocational Education and Training. OECD Publishing. Paris
- OECD (2017): OECD Skills Outlook 2017: Skills and Global Value Chains. OECD Publishing. Paris
- PLANCO (2005): Options of Financial Cooperation in the Field of Skills Development and Finance. South African-German Cooperation in the Focal Area Skills Development. On behalf of KfW. Hamburg (unpublished)
- PLANCO (2010): Pilot Project „Student Loan Facility for the BPO Skills Development Hub“. German Financial Cooperation with South Africa. Final Report. On behalf of KfW. Hamburg (unpublished)
- PLANCO (2011): Establishment of a Centre of Excellence for TVET at LILAMA College 2. Vietnamese-German Development Cooperation. New Component within the Programme „Reform of TVET in Viet Nam“. Supplementary Feasibility Analysis on behalf of GIZ/KfW. Hamburg (unpublished)
- PLANCO (2011): TVET Voucher Program | Ghana: System Analysis, Criteria-based Evaluation of Training Providers, Program Design and Feasibility Study for Demand-oriented TVET Financing. German Financial Cooperation with Ghana. On behalf of KfW. Hamburg (unpublished)
- PLANCO (2012): Cost-Benefit Analysis of Enterprise-based Vocational Training in Viet Nam. Financial Cooperation with Vietnam. Report on behalf of KfW. Hamburg (unpublished)
- PLANCO (2014): Establishment of a Centre of Excellence for Green TVET. Vietnamese-German Financial Cooperation. Fact Finding Report / Pre-Feasibility Study on behalf of KfW. Hamburg (unpublished)
- PLANCO (2014): TVET Reform Programme: Criteria-based Assessment of TVET Institutes, Recommendations for TVET Reform and Design for a new FC/TC Programme. Myanmar-German Financial Cooperation. Feasibility Study on behalf of MoIT/KfW. Hamburg (unpublished)
- PLANCO (2015): Promotion of TPTC Baelin towards a national TVET Teacher Training Institute: Component of a new TVET Reform Programme Myanmar-German Cooperation. On behalf of MoE/KfW/GIZ. Hamburg (unpublished)
- PLANCO (2016): Innovation Fund for Workplace Learning. Performance-based Financing of Vocational Training offered by Private TVET Institutions. Rwandan-German Financial Cooperation. Concept Paper on behalf of WDA/KfW. Hamburg (unpublished)
- PLANCO (2016): Support of selected Polytechnic TVET Institutes: Assessment of potential Pilot Locations, Recommendations for TVET Reform, Design for a new FC/TC Programme. Myanmar-German Cooperation. Feasibility Study on behalf of MoE/KfW/GIZ. Hamburg (unpublished)
- PLANCO (2017): Cooperative Training Financing Facility | CTF. Sector Analysis, Proposed Project Design, Implementation Concept. Vietnamese-German Financial Cooperation. Feasibility Study on behalf of MoIT/KfW. Hamburg (unpublished)
- PLANCO (2017): Ghana TVET Voucher Project (GTVP). Design Report. Ghanaian-German Financial Cooperation. On behalf of COTVET/KfW. Hamburg (unpublished)
- PLANCO (2017): Vocational Education Financing Facility | VEFF. Sector Analysis, Proposed Project Design, Implementation Concept. Lao-German Financial Cooperation. Feasibility Study on behalf of MoES/KfW. Hamburg (unpublished)
- PLANCO / EBG (2010): Establishment of a Centre of Excellence for Technical and Vocational Education and Training in Dong Nai, Viet Nam. Vietnamese-German Technical and Financial Cooperation. Pre-Feasibility Study on behalf of GIZ. Hamburg (unpublished)
- PLANCO / EBG / GFA (2015): The Model of Cooperative Training: Implementation of Cooperative Training at Polytechnic College Hai Phong. Approach, Requirements, Supporting Instruments. Vietnamese-German Technical

- Cooperation. Concept Paper on behalf of GDVT/GIZ. Hamburg/Hai Phong (unpublished)
- PLANCO / ESDS (2013): Technical and Vocational Education and Training (TVET) Program. Rwandan-German Cooperation. Joint Feasibility Study on behalf of KfW/GIZ. Hamburg (unpublished)
- Rudner, N. (2018): Berufsbildung und Beschäftigungsförderung in fragilen Kontexten. Im Auftrag der KfW
- Rychetsky, H. / Gold, E. (1991): Tendenzen in der Beruflichen Bildung, Herausforderungen an die Bildungsplanung in Entwicklungsländern, in: GTZ-Info 4/91
- Schönfeld, G. / Wenzelmann, F. / Dionisius, R. / Pfeifer, H. / Walden, G. (2010): Kosten und Nutzen der dualen Ausbildung aus Sicht der Betriebe – Ergebnisse der vierten BIBB-Kosten-Nutzen-Erhebung. In: Berichte zur beruflichen Bildung. Schriftenreihe des Bundesinstituts für Berufsbildung Bonn. Bundesinstitut für Berufsbildung. Bonn
- SDG (2016): Sustainable Development Goals. <https://sustainabledevelopment.un.org/?menu=1300>
- Shen, H. / Ziderman A. (2008): Student Loans Repayment and Recovery: International Comparisons. IZA Discussion Papers, No. 3588, Institute for the Study of Labor. Bonn, <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:101:1-20080711131>
- Sievers, M. / Vandenberg, P. (2004): Synergies through Linkages: Who Benefits from Linking Finance and Business Development Services? SEED Working Paper No. 64. Geneva
- 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
- Stockmann, R. (1992): Die Nachhaltigkeit von Entwicklungsprojekten – Eine Methode zur Evaluierung von Berufsbildungsprojekten. Westdeutscher Verlag GmbH. Opladen
- Stockmann, R. / Silvestrini, S. (2013): Metaevaluierung Berufsbildung: Ziele, Wirkungen und Erfolgsfaktoren der deutschen Berufsbildungszusammenarbeit (Sozialwissenschaftliche Evaluationsforschung). Münster
- 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
- UNESCO (2012): Shanghai Consensus: Transforming TVET: Building skills for work and life. Recommendations of the Third International Congress on Technical and Vocational Education and Training. Shanghai. People's Republic of China. <http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002176/217683e.pdf>
- UNESCO (2014): Gender, Jobs and Education: Prospects and Realities in the Asia-Pacific. Bangkok
- UNESCO (2014): Transferable Skills in Technical and Vocational Education and Training (TVET): Policy Implications. Asia-Pacific Education System Review Series No. 8. Bangkok

- UNESCO (2015): Education 2030 – Incheon Declaration a Framework for Caction: Towards inclusive and equitable quality education and lifelong learning for all. World Education Forum. Korea. <http://en.unesco.org/world-education-forum-2015/incheon-declaration>
- UNESCO (2015): Unleashing the Potential Transforming Technical and Vocational Education and Training. Paris
- UNEVOC (1996): Financing Technical and Vocational Education: Modalities and Experiences. Document No. ED/IUG/007. Berlin
- UNEVOC (2004): Agencies for International Cooperation in Technical and Vocational Education and Training: A Guide to Sources of Information. Bonn
- UNEVOC (2015): Skills for Work and Life Post-2015. Report on Global Forum, Oct. 2014. Bonn
- United Nations (2015): Transformation unserer Welt: die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung. New York. <http://www.un.org/depts/german/gv-70/a70-l1.pdf>
- United Nations Global Compact and UN WOMAN (2011): Woman's Empowerment Principles – Equality Means Business. [http://www.wepinciples.org/files/attachments/EN\\_WEPs\\_2.pdf](http://www.wepinciples.org/files/attachments/EN_WEPs_2.pdf)
- World Bank (1993): Skills for Productivity: Policy Paper, Vocational and Technical Education and Training in Developing Countries, Washington D.C.
- World Bank (2003): Lifelong Learning in the Global Knowledge Economy. Challenges for Developing Countries. Washington D.C. [http://siteresources.worldbank.org/INTLL/Resources/Lifelong-Learning-in-the-Global-Knowledge-Economy/lifelonglearning\\_GKE.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTLL/Resources/Lifelong-Learning-in-the-Global-Knowledge-Economy/lifelonglearning_GKE.pdf)
- World Bank (2004): Training Levies. Evidence from Evaluations. Washington D.C.
- World Bank (2010): Stepping up skills. For more jobs and higher productivity. Washington D.C. <http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002176/217683e.pdf>
- World Bank (2011): Learning for All. Investing in People's Knowledge and Skills to Promote Development. World Bank Group Education Strategy 2020. Washington D.C.
- World Bank (2013): Stepping up Skills. For more jobs and higher productivity. Washington D.C.
- Zappia, M. T. (2016): Regional Education Finance Fund for Africa – REFFA. Presentation at European Microfinance Week 2016. Luxembourg 17 Nov. 2016. KfW/BMZ
- 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 2: Strategiepapiere der Bundesregierung | Kernaussagen

### BMZ-Positionspapier | 2012

#### „Berufliche Bildung in der Entwicklungszusammenarbeit“

Das Positionspapier „Berufliche Bildung in der Entwicklungszusammenarbeit“ gilt zurzeit als das wichtigste Referenzdokument des BMZ zur Gestaltung von EZ-Vorhaben im Sektor. Wenngleich zwischenzeitlich die BMZ-Bildungsstrategie überarbeitet und neu aufgelegt wurde, ist das Positionspapier zur Beruflichen Bildung von 2012 weiterhin gültig. So reflektiert es bereits die politischen Umbrüche im nordafrikanischen und arabischen Raum sowie besondere Herausforderungen im Kontext von Konflikt, Fragilität und Gewalt. Das Positionspapier berücksichtigt noch nicht die sogenannte „Flüchtlingskrise“, welche die internationale Gemeinschaft insbesondere seit 2015 vor völlig neue Herausforderungen stellt. Eine Überarbeitung oder Ergänzung des Papiers ist daher zu erwarten.

Gegenüber seiner früheren Berufsbildungspolitik hat das BMZ mit seinem Positionspapier 2012 folgende **neue Akzente** gesetzt, die weiterhin handlungsleitend sind und darum in diesem Leitfaden aufgegriffen werden:

- Klare Benennung der strukturellen Herausforderungen in Bezug auf die Berufliche Bildung in EZ-Partnerländern;
- Definition von Erfolgsfaktoren im Hinblick auf Berufsbildungsreformen;
- Rückbesinnung auf die Prinzipien der deutschen Berufsbildung, die jedoch an den jeweiligen Kontext anzupassen sind;
- Verortung der beruflichen Bildung im Kontext des EZ-Schwerpunkts Bildung mit dem Ziel durchlässiger Qualifikationssysteme im Sinne des Ansatzes lebenslangen Lernens;
- Bewusstere Förderung beruflicher Bildung für Zielgruppen im informellen Sektor;
- Gezielte Verfolgung einer stärkeren Einbeziehung der Wirtschaft (sowohl lokale Wirtschaft, als auch deutsche Unternehmen);
- Förderung innovativer, insbesondere nachfrageorientierter Finanzierungsinstrumente (besonders relevant für die FZ);
- Verstärkte Förderung der gleichberechtigten Teilhabe beider Geschlechter;
- Förderung integrierter Ansätze im Kontext von Konflikt, Fragilität und Gewalt.

Als **bewährte Ansätze** zur Förderung Beruflicher Bildung durch die deutsche TZ und FZ gelten aus Sicht des BMZ der integrierte Ansatz für Beschäftigung und der Mehrebenenansatz zur Reform von Berufsbildungssystemen. Beide Ansätze sind

auch für die Gestaltung von FZ-Vorhaben relevant – insbesondere in gemeinsamen Programmen von FZ und TZ.

#### *Integrierter Ansatz für Beschäftigung*

- Sicherung der Beschäftigungsfähigkeit durch arbeitsmarktorientierte Berufliche Bildung;
- Schaffung von Arbeitsplätzen durch eine wettbewerbsfähige Privatwirtschaft und Gestaltung adäquater wirtschaftspolitischer Rahmenbedingungen;
- Verbesserung der Abstimmungsmechanismen auf dem Arbeitsmarkt | „Matching“.

#### *Mehrebenenansatz zur Reform von Berufsbildungssystemen*

- Systematische Verzahnung der drei Interventionsebenen und der zugehörigen Maßnahmen (Details siehe Positionspapier Kapitel 4);
- Reformansätze werden zunächst auf der Politikebene entwickelt und abgestimmt, auf der Durchführungsebene erprobt und auf der Institutionenebene nachhaltig abgesichert.

Es ist Teil der ganzheitlichen BMZ-Bildungsstrategie, Projekte der beruflichen Bildung wenn möglich mit Maßnahmen in anderen Bildungsbereichen zu bündeln – mit *Bildung* als vereinbarter Schwerpunkt.

Darüber hinaus kann Berufliche Bildung auch als *Komponente anderer EZ-Schwerpunkte*, z.B. Energie, Transport, Gesundheit, Landwirtschaft, Umwelt/Klimaschutz, Governance u. a., einen relevanten Beitrag zu sektoralen Reformen mit entsprechenden Beschäftigungseffekten leisten (siehe hierzu 5.7). Bestehende Schnittstellen sind im jeweiligen Kontext zu definieren. Davon abgesehen werden aktuell zunehmend auch spezifische Berufsbildungsprojekte mit konkretem Sektorbezug zugesagt.

Neben dem Positionspapier „Berufliche Bildung in der Entwicklungszusammenarbeit“, das den wichtigsten *Referenzrahmen* für die deutschen Akteure im Sektor bildet, positioniert sich die Bundesregierung in zwei weiteren zentralen Papieren:

#### **BMZ-Bildungsstrategie | 2015**

In der BMZ-Bildungsstrategie werden Ausrichtung und Umfang der künftigen internationalen Bildungszusammenarbeit des BMZ umrissen: Das BMZ bekennt sich zum Ausbau seiner bilateralen Kooperation, zu seiner Einbindung in internationale Prozesse und Organisationen sowie zur Verankerung von Bildung in der Agenda für nachhaltige Entwicklung und der Zukunftscharta „EINE WELT – Unsere Verantwortung“ (2014). Als *Kernanliegen* werden Qualität und chancengerechter Zugang zu Bildung, als *zentrale Querschnittsthemen* Inklusion und Gleichberechtigung der Geschlechter benannt. Für Bildung als Menschenrecht sollen BMZ-Haushaltsmittel von mindestens EUR 400 Mio. jährlich für Grund-, Berufs- und Hochschulbildung mit regionalen Schwerpunkten in Afrika und fragilen / konfliktbetroffenen Regionen reserviert werden. Berufsbildungsmaßnahmen sollen sich in einem Mehrebenenansatz (national, regional, lokal) v.a. auf arbeitsmarktorientierung, den ländlichen Raum, Qualifizierungssysteme für besonders von Fachkräftemangel betroffene Sektoren sowie die informelle Wirtschaft konzentrieren.

## **Strategiepapier der Bundesregierung zur Internationalen Berufsbildungszusammenarbeit aus einer Hand | 2013**

In diesem Strategiepapier der Bundesregierung werden *Ressort-übergreifend* die Grundsätze, Ziele und Instrumente der deutschen Berufsbildungszusammenarbeit skizziert. Wichtig ist, dass in diesem Zusammenhang ein klarer Bezug zur deutschen Berufsbildungspolitik hergestellt wird und das Duale System zum Referenzmodell erklärt wird (siehe Anhang 3).

Im Rahmen internationaler Berufsbildungskoooperation sollen neben rein entwicklungspolitischen auch deutsche und europäische Interessen verfolgt werden, wie beispielsweise die Sicherung von Beschäftigung in der Europäischen Union, der Fachkräftebedarf deutscher Unternehmen im Ausland, oder das Geschäftsinteresse deutscher Bildungsanbieter im Ausland.

Vor diesem Hintergrund wird eine noch stärkere Vernetzung und Abstimmung unterschiedlicher Akteure der Beruflichen Bildung unter der Federführung von BMZ und BMBF angestrebt.

Ungeachtet dessen definiert sich die deutsche internationale Berufsbildungszusammenarbeit im Kontext internationaler Vereinbarungen. Die internationale Kooperation des BMZ umfasste zum Drucklegungszeitpunkt des Papiers bilateral 34 Entwicklungsländer und multilateral unterschiedlichste Partner (EU, ETF, OECD, ILO, ETF, UNESCO-UNEVOC, ASEM, G20, G7/G8, Global Partnership for Education - GPE, Weltbank u.a.). Sie soll ebenso wie die Zusammenarbeit mit einer Vielzahl von nicht-staatlichen Trägern und Organisationen weiterhin zur *Stärkung der deutschen Position* in multilateralen, europäischen und internationalen Prozessen und Verhandlungsrunden beitragen.

## Anhang 3: Grundprinzipien der deutschen Berufsbildung

Trotz seiner anerkannten Erfolge ist das deutsche Berufsbildungssystem nicht eins zu eins in andere Länder übertragbar. Es ist jedoch empfehlenswert, die *Grundprinzipien* der deutschen Berufsbildung herauszustellen. Diese sind durchaus auch in anderen Ländern anwendbar. Sie bilden daher den Referenzrahmen für die internationale Berufsbildungszusammenarbeit der Bundesregierung.

Die Grundprinzipien werden auch als die fünf **Erfolgsfaktoren des deutschen Dualen Systems** verstanden.<sup>75</sup>

1. *Die enge Zusammenarbeit von Staat und Wirtschaft*  
Staat, Wirtschaft und Gewerkschaften sichern gemeinsam Standards und Qualität der Beruflichen Bildung. Hierzu zählen neben Curricula und Prüfungswesen insbesondere die praktische Durchführung und Finanzierung von Aus- und Fortbildungsmaßnahmen in den Betrieben.
2. *Das Lernen im Arbeitsprozess*  
Der Duale Ansatz kombiniert praktische und theoretische Kompetenzvermittlung, sowohl fachlich als auch sozial, sowie in Schule und Betrieb.
3. *Die gesellschaftliche Akzeptanz von Standards*  
Überbetriebliche Berufs-, Ausbildungs- und Prüfungsstandards garantieren Qualität, Vergleichbarkeit und gesellschaftliche Akzeptanz der Berufsbildungsabschlüsse und ermöglichen Mobilität auf dem Arbeitsmarkt.
4. *Die Qualifizierung von Berufsbildungspersonal*  
Fachlich und berufspädagogisch qualifiziertes Lehrpersonal sichert die Vermittlung beruflicher Kompetenzen auf dem jeweils aktuellsten fachlichen und didaktischen Stand.
5. *Die institutionalisierte Forschung und Beratung*  
Berufsbildungs- und Arbeitsmarktforschung ermöglichen die ständige Anpassung der Berufsbildung an technologische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklungen, Berufsberatung unterstützt Ausbildungswillige bei strategischen Entscheidungen.

---

<sup>75</sup> Zitiert nach: Die Bundesregierung (2102); siehe auch BIBB/GoVET – [www.bibb.de/govet/de/index.php](http://www.bibb.de/govet/de/index.php).

## Anhang 4: Kriterien zur Förderung von Berufsbildungs- institutionen

### Hinweise:

- Es handelt sich um eine exemplarische Kriterien; sie sind im Dialog mit der Partnerregierung an den jeweiligen Kontext anzupassen;
- Für die KfW wichtige Mindestkriterien sind *kursiv* dargestellt;
- Sub-Kriterien, Indikatoren und Gewichtungen können je nach Projektkontext abweichen.

Employment-Relevance of existing Training – 50%	
Sub-Criteria	Indicators
<i>Implementation of employment relevant/flexible training programs</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 organization	Functional organization 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.

<b>Institutional Setting – (conditional)</b>	
<b>Sub-Criteria</b>	<b>Indicators</b>
<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>
<i>Availability of licence</i>	<i>Required document(s) of responsible body</i>
<i>Minimum of 3 years institutional experience</i>	<i>Documents (licence), application forms of trainees etc.</i>

<b>Qualification/Potential of Personnel – 20%</b>	
<b>Sub-Criteria</b>	<b>Indicators</b>
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

<b>Organisational Efficiency – 10%</b>	
<b>Sub-Criteria</b>	<b>Indicators</b>
Appropriate number of management staff	Approx. 1 administrator/40-60 trainees
Appropriate number of training staff	At least 1 instructor/25 trainees for technical and 1 instructor/40 trainees for non-technical trades. More appropriate instructor/trainee ratio such as 1/15 for technical and 1/25 for non-technical trades would be advantageous
Appropriate organizational structures incl. job descriptions	Clear division of work (organizational 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

<b>Financial Sustainability – 20%</b>	
<b>Sub-Criteria</b>	<b>Indicators</b>
<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 utilization of equipment and human resources

## Anhang 5: Zweck und Gestaltung kollektiver Berufsbildungsabgaben

Kollektive Berufsbildungsabgaben (engl.: *Training Levies*) dienen dazu, unabhängig vom Steueraufkommen und staatlicher Budgetzuweisung, zusätzliche Mittel für die Berufliche Bildung zu generieren. Dabei müssen Unternehmen einen bestimmten Prozentwert ihrer Lohnsumme an einen Fonds abführen. Die dadurch bereitgestellten Mittel werden zur Finanzierung von Investitionen und/oder konkreten Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen genutzt. Verschiedene Mechanismen der Befreiung, Umverteilung und Erstattung der Berufsbildungsabgabe dienen außerdem dazu, Anreize für eine verstärkte Beteiligung der Unternehmen an Beruflicher Bildung zu schaffen. Aspekte der Mittelgenerierung und der Mittelverteilung bestimmen gleichermaßen die Diskussion um Berufsbildungsabgaben.

### Mittelgenerierung

Abgabenbasierte Finanzierungssysteme kommen vor allem dann als adäquates Anreizsystem in Frage, wenn es keine oder eine nur schwach ausgeprägte betriebliche Ausbildungskultur gibt, und die aus dem öffentlichen Haushalt stammenden Mittel als nachhaltige Finanzierungsquelle für tiefgreifende Reformen des beruflichen Bildungssystems nicht ausreichen, oder die entsprechende Zuteilung von Haushaltsmitteln nicht regelmäßig gesichert ist.

Berufsbildungsabgaben wurden bereits vor vielen Jahren in Ländern mit mittlerem bis hohem Bruttosozialprodukt systematisch eingeführt. **Sie sind besonders wirksam bei der Bewältigung der Qualifizierungsbedarfe größerer Unternehmen im formellen Sektor.** Langjährige Erfahrungen zeigen, dass Berufsbildungsabgaben ein wirksames Instrument sein können, um praxis- und damit bedarfsorientierte Berufsbildungszentren zu errichten, die gute Alternativen zu den traditionellen schulischen Berufsbildungsangeboten darstellen. Da eine kollektive Berufsbildungsabgabe für alle Unternehmen gilt, sind die daraus generierten Mittelzuflüsse in Ländern mit einer entwickelten (formellen) Unternehmensstruktur recht stabil.

Im Fall eines eher geringen Anteils formeller Unternehmen an der Gesamtbeschäftigung, insbesondere in Ländern mit niedrigem Entwicklungsstand, ist hingegen die Einführung einer Berufsbildungsabgabe kritisch zu betrachten. **Die begrenzte Zahlungsfähigkeit des informellen Sektors steht hier oft in keinem sinnvollen Verhältnis zum administrativen Aufwand,** den die Implementierung eines Abgabensystems mit sich bringt.

### Gestaltungsmöglichkeiten | Anreizmechanismen

Gegenwärtig werden Berufsbildungsabgaben mehrheitlich in Industrieländern umgesetzt. Jedoch prüft auch eine größere Anzahl von Entwicklungsländern die

Vorteile und Machbarkeit dieses Instruments, um damit der chronischen Unterfinanzierung der Berufsbildung entgegenzuwirken.<sup>76</sup>

Es gibt verschiedene Formen von Abgabensystemen, sowohl was die Generierung der Mittel als auch deren Verwendung angeht.

**Die verbreitetste Form der Mittelgenerierung durch Abgaben basiert auf einem Prozentwert (häufig 1-2%) der Lohnsumme der Unternehmen.** Darüber hinaus existieren aber auch branchenspezifische Berufsbildungsabgaben, die dann allerdings in der Regel ausschließlich der Berufsbildung in dem entsprechenden Wirtschaftssektor zugutekommen.

Im Rahmen von Reformprogrammen können im Hinblick auf den Kreis der ‚zahlenden‘ Unternehmen grundsätzlich verschiedenste Ausprägungen eines Abgabensystems implementiert werden (z.B. Festlegung einer Mindestgröße nach Mitarbeitern, Jahresumsatz o.ä.), sofern dies auf breiter Basis von den Akteuren akzeptiert wird. Unterschiede ergeben sich aber auch aus der spezifischen Zielsetzung und dem Verwendungsbereich der Berufsbildungsabgabe (z.B. Eingrenzung der Abgabe auf bestimmte Branchen mit besonders hohem Beschäftigungspotenzial).

In der einfachsten Form verwenden Regierungen die generierten Mittel für die Finanzierung von nationalen Berufsbildungs-initiativen. Diese werden in der Regel im Rahmen von arbeitsmarktorientierten Qualifizierungsprogrammen für Berufsanfänger und Arbeitslose von öffentlichen Berufsbildungsanbietern durchgeführt. Es ist jedoch zu beobachten, dass die eingesammelte Berufsbildungsabgabe für die Finanzierung immer umfangreicherer Aufgaben, insbesondere im Zusammenhang mit der Etablierung nationaler Berufsbildungsagenturen herangezogen wird. Diese Art der Verwendung der Berufsbildungsabgabe weist für die zahlenden Unternehmen aber keinen unmittelbaren Nutzen auf. Viele Unternehmen betrachten die Abgabe deshalb lediglich als einen zusätzlichen Kostenfaktor und lehnen sie somit ab.

**Wichtig ist daher immer ein klarer Zweckbezug** der Abgabe. Bewährt hat sich zudem die Verankerung eines gesetzlich geregelten Rückzahlungsmandats, welches zum Tragen kommt, wenn die Unternehmen eigene Ausbildungsleistungen erbringen.

In der Praxis haben sich vor allem drei Varianten von **Berufsbildungsabgaben in Verbindung mit einem obligatorischen Rückzahlungsmandat** (sog. *Levy Grant Systems*) herausgebildet:

- **Erstattung** der Ausbildungskosten von Unternehmen;
- **Befreiung** von der Abgabe;
- **Umverteilung** der Ausbildungskosten (abgabunabhängige Zuschüsse).

#### 1. **Erstattung der Ausbildungskosten**

Erstattungen der Abgabe werden an Unternehmen ausgezahlt, wenn sie sich durch eigene Maßnahmen aktiv am Berufsbildungsprozess beteiligen. Die

---

<sup>76</sup> Nicht selten scheitert allerdings die praktische Umsetzung entsprechender bereits verabschiedeter Gesetze bzw. Verordnungen, sofern diese nicht von einem breiten Stakeholder-Dialog begleitet werden.

Zuschüsse stellen damit einen **Anreiz zur direkten Beteiligung der Unternehmen** an der Entwicklung der beruflichen Kompetenz ihrer Mitarbeiter(innen) dar. Solche Zuschüsse an Unternehmen können durch zwei Mechanismen erfolgen:

- **Reale Kostenerstattung:**  
Die ausbildenden Unternehmen erhalten die tatsächlichen Aufwendungen innerbetrieblich durchgeführter Berufsbildungsmaßnahmen. Diese sind im Rahmen kalkulierter Schätzkosten vorab zu ermitteln bzw. plausibel zu machen. Die Regelung bietet also einen Anreiz für ein verstärktes unternehmerisches Engagement in eigene Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen. Sie zielt nicht, wie von Unternehmen oft fälschlicherweise angenommen, auf eine Erstattung der Berufsbildungsabgabe ab (s.u.).
- **(Anteilige) Erstattung der gezahlten Abgabe:**  
In dieser Variante beruht der obligatorische Zuschuss auf einer prozentualen Erstattung der gezahlten Abgabe unabhängig von den tatsächlichen Ausbildungskosten. Das heißt, Unternehmen, welche die Berufsbildungsabgabe gezahlt haben und eigene Aus- oder Weiterbildungsprogramme durchführen, haben bei Erfüllung vereinbarter Kriterien einen Rechtsanspruch auf anteilige Erstattung der Abgabe. Dies bietet einen Anreiz, die unternehmensinterne Ausbildung möglichst kosteneffizient zu gestalten.

Zumindest theoretisch könnte eine vollständige Rückerstattung der Abgaben an ausbildende Unternehmen vorgenommen werden, insbesondere wenn sich eine größere Anzahl von Unternehmen nicht aktiv an der Ausbildung beteiligt, sondern durch Zahlung der Abgabe nur zu deren Finanzierung beiträgt. In der Praxis wird die Erstattung allerdings meist nur bis zu einem bestimmten Höchstsatz (z.B. 50% der Berufsbildungsabgabe) gewährt. Dies liegt u.a. daran, dass die Kosten für die Verwaltung des Instruments<sup>77</sup> (meist 10-20% der Berufsbildungsabgabe) mit abgedeckt werden müssen. Darüber hinaus wird häufig aus sozialpolitischen Gründen ein bestimmter Prozentwert für Berufsbildungsprogramme für benachteiligte Zielgruppen eingesetzt.<sup>78</sup>

## 2. **Befreiung von der Abgabe**

Regelungen für die Befreiung von der Berufsbildungsabgabe bilden strenggenommen eine Finanzierungsvariante der Kostenerstattung. Ausbildende Unternehmen, die ihren Qualifizierungsbedarf durch eigene Investitionen (z.B. Etablierung einer betriebseigenen Lehrwerkstatt) decken und dies nachweisen, dürfen ihren Aufwand direkt von der Berufsbildungsabgabe absetzen bzw. müssen diese gar nicht erst abführen. Allerdings müssen die Unternehmen staatlich gesetzte Mindestanforderungen für ihre Ausbildungsaktivitäten einhalten. Das System bietet den Vorteil, dass abgabenbefreite Unternehmen keinem bürokratischen Aufwand für die spätere Rückerstattung der Berufsbildungsabgabe unterliegen. Allerdings können auf diese Weise keine Mittel generiert werden, die Verwaltungskosten mit abdecken. Ferner bietet dieses Modell keine Anreize für eine weitere Steigerung der bereits bestehenden Ausbildungsleistung.

---

<sup>77</sup> In der Regel ein Fonds, siehe Abschnitt 4.3.

<sup>78</sup> Da diese Gruppen in der Regel selbst keine Berufsbildungsabgabe zahlen und somit eigentlich keinen Erstattungsanspruch haben, wird die Verwendung der Berufsbildungsabgabe für sozialpolitische Berufsbildungsprogramme von den zahlenden Unternehmen vielfach kritisiert.

### 3. Umverteilung der Ausbildungskosten (Zuschüsse)

Eine andere Variante zielt ab auf die direkte Umverteilung der Lasten von Unternehmen, die sich aktiv am Berufsbildungsprozess beteiligen, auf nicht ausbildende Unternehmen. Sie ist ein zusätzlicher **Anreiz** für ausbildende Unternehmen, **Fachkräfte über den eigenen Bedarf hinaus innerbetrieblich auszubilden** (vgl. auch „Delta-Plus-Modell“ in Abschnitt 4.9.1). Die Zuschüsse sind dabei nicht auf die Erstattung der Abgaben begrenzt, sondern können diese – abhängig vom Umfang der innerbetrieblichen Ausbildung – auch deutlich übersteigen.

Damit soll der Effekt verhindert werden, dass ausbildende Unternehmen dadurch geschwächt werden, dass die von ihnen für den eigenen Bedarf ausgebildeten Fachkräfte durch nicht ausbildende Unternehmen abgeworben werden. Anders ausgedrückt: Auch die innerbetriebliche Ausbildung über den eigenen Bedarf hinaus kann sich für die Unternehmen lohnen.

Einschränkend ist jedoch zu beachten, dass das Beschäftigungssystem in vielen Entwicklungsländern überwiegend von (informellen) kleinen und mittleren Unternehmen geprägt ist, die gar keinerlei Kapazitäten verfügen, über ihren eigenen Bedarf hinaus auszubilden.

#### Beurteilung

Von Seiten der Unternehmen werden Berufsbildungsabgaben eher als zusätzliche Belastung denn als Anreiz verstanden werden. Gerade solche Unternehmen, die bereits Steuern zahlen und/oder schon in der Aus- und Weiterbildung aktiv sind, tun sich schwer, eine zusätzliche Berufsbildungsabgabe zu akzeptieren. Die ablehnende Haltung wird weiter verstärkt wenn staatliche Institutionen für die Mittelverwaltung zuständig sind (Vorwurf der Ineffizienz, Korruptionsanfälligkeit).

Ein weiterer Kritikpunkt bezieht sich auf die Tatsache, dass die relativ einfache Generierung rasch zu einem erheblichen Mittelaufkommen auf Seiten der durch Abgaben gespeisten Berufsbildungsfonds führt, die Rückzahlungen an die Unternehmen jedoch oft nur schleppend erfolgen. Der geringe Mittelabfluss impliziert den Vorwurf, Unternehmensgelder zu „horten“. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn allzu umfangreiche Auflagen und bürokratische Verfahren die Anerkennung erstattungs- bzw. zuschussfähiger Aus- und Weiterbildungsprogramme erschweren.

Unter bürokratischen Hürden leiden kleinere und mittlere Unternehmen deutlich stärker als große Unternehmen, welche eher in der Lage sind, formale Auflagen zu erfüllen. Daher werden kleinere und mittlere Unternehmen (KMU) von der Pflicht, eine Berufsbildungsabgabe zu zahlen, teilweise entbunden. Damit können sie jedoch (zumeist) auch nicht von entsprechenden Zuschüssen profitieren, Levy-Grant-Systeme entfalten als Anreizsystem für mehr betriebliche Ausbildung im KMU-Sektor somit zumeist nur geringe Wirkung.<sup>79</sup> Zusammengefasst: **Wirkungen von Levy-Grant-Programmen entfalten sich eher bei größeren als bei kleineren Unternehmen.**

---

<sup>79</sup> Untersuchungen zeigen, dass kleine und mittlere Unternehmen zumeist sogar dann, wenn sie die Abgabe entrichten müssen, wegen administrativer Hürden darauf verzichten, die Refinanzierung der ihnen entstandenen Ausbildungskosten zu beantragen. Modelle der Kostenerstattung können dann sogar als Subvention für größere und Zusatzbesteuerung von kleineren Unternehmen wirken.

Außerdem besteht häufig wenig Vertrauen in eine effektive Rückzahlung/Erstattung – insbesondere dann, wenn Regierungen einen Teil der erhobenen Abgabe in herkömmliche staatliche Berufsbildungsprogramme oder sogar in gänzlich außerhalb der Berufsbildung liegende Bereichen investieren. Daher kann die Einführung eines Abgabensystems generell nur in **Kombination mit einem Berufsbildungsfonds**, an dessen Gestaltung die Unternehmen maßgeblich beteiligt sind, empfohlen werden (vgl. 4.3).

## Impressum

Herausgeber

KfW Bankengruppe

Geschäftsbereich KfW Entwicklungsbank

Palmengartenstraße 5-9

60325 Frankfurt am Main

Telefon 069 7431 -0

Telefax 069 7431 -2944

[info@kfw-entwicklungsbank.de](mailto:info@kfw-entwicklungsbank.de)

[www.kfw.de](http://www.kfw.de)

Verfasser

Dr. Gunnar Specht, Clemens Aipperspach,

Jana Schlick, Dr. Christoph Reichert

PLANCO Consulting GmbH, Hamburg

Mit Beiträgen von:

Ralf Lange (FAKT) und Dörte Weidig (IPC)

Redaktion

Kompetenzcenter Wirtschaftsentwicklung und

Bildung, Mandana Bahrinipour

Fotos

Quelle: KfW-Bildarchiv, Urheber: Rüdiger

Nehmzow