

AUS DER VIELFALT LERNEN: ENTWICKLUNGEN IM BEREICH DER BERUFSBILDUNG IN DER EU UND IN DEN PARTNERLÄNDERN

Jean-Raymond Masson und Vincent McBride, ETF, April 2006

Dokumente:

- 1. *Aus der Vielfalt lernen: Eine neue Generation von Lernmöglichkeiten für Systeme und Einzelne Bürger***
- 2. *Die Entwicklung sektoraler Konzepte in Rumänien: Erfolg durch Einbeziehung der Menschen***
- 3. *Fortschritte beim nationalen Qualifikationsrahmen in Serbien durch Dialog und Diskussion***
- 4. *Fallstudie zum start eines Lehrlingsausbildungsprogramms in Syrien***
- 5. *Bericht über den Fortschritt bei der entwicklung eines nationalen Qualifikationsrahmens in Russland***
- 6. *Vielfalt der Systeme und Strategien für ein Gemeinsames ziel: Die Entwicklung der Berufsbildung***

Einleitung

Die Erkenntnis setzt sich immer mehr durch, dass die Entwicklung der Qualifikationen bzw. des Humankapitals unumgänglich ist, um die Herausforderungen der Globalisierung bewältigen und die Vorbereitung auf eine wissensbasierte Wirtschaft leisten zu können. Die Qualifikationsentwicklung steht auch im Blickfeld weiterer Herausforderungen, die aus dem Übergang zur Marktwirtschaft und zu einer demokratischen Gesellschaft erwachsen sind, sowie der Beitrittsvorbereitungen in den Kandidatenländern und potenziellen Kandidatenländern. Zugleich spielt sie eine Schlüsselrolle beim Übergangsprozess in den Ländern Osteuropas und Zentralasiens, bei der Schaffung einer Europa-Mittelmeer-Freihandelszone im Mittelmeerraum und bei der Einbindung beider Regionen in die neue Europäische Nachbarschaftspolitik. Daher stehen die Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung und insbesondere die Berufsbildungssysteme, für die bereits weit reichende Reformen im Gange sind, derzeit in allen Partnerländern der Europäischen Stiftung für Berufsbildung (ETF) auf dem Prüfstand.

Die Partnerländer der ETF haben verstärktes Interesse an der Entwicklung der politischen Maßnahmen der EU für die allgemeine und berufliche Bildung im Rahmen der Lissabonner Strategie sowie an der Vielfalt von Konzepten bekundet, die in den EU-Ländern umgesetzt wurden. Besonders groß ist das Interesse an den Empfehlungen und Instrumenten, die im Zusammenhang mit den Prozessen von Kopenhagen und Maastricht im Bereich der beruflichen Bildung eingeführt wurden. Politische Entscheidungsträger nutzen die Erkenntnisse und Werkzeuge der EU gern als Inspirationsquelle für die Entwicklung ihrer eigenen nationalen Politik und haben mancherorts sogar bereits mit deren Umsetzung begonnen. Dieser Prozess wird von der ETF durch Konzepte für politische Lernprozesse („Policy Learning“) umfassend unterstützt. Aus den bisherigen Erfahrungen lässt sich eine ganze Reihe von Lehren ziehen.

Die Politik der EU im Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung spiegelt sich zum Teil auch in den außenpolitischen Maßnahmen der EU wider, die durch die neuen Instrumente für die EU-Unterstützung umgesetzt werden. Zu diesen neuen Instrumenten, von denen die EU-Unterstützung künftig geprägt sein wird, gehören das Instrument für Heranführungshilfe (Instrument for Pre-Accession, IPA) für die Kandidatenländer und potenziellen Kandidatenländer sowie das Europäische Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument (ENPI) für die Länder des Mittelmeerraums und Osteuropas. Die ETF veranstaltete hierzu vor kurzem unter dem Titel „*What is good for us is good for our neighbours*“ (Was gut für uns ist, ist auch gut für unsere Nachbarn) in Turin ein Seminar¹, das sich inhaltlich auf eine Erklärung von Jan Figel, dem für die allgemeine und berufliche Bildung zuständigen Mitglied der EU-Kommission, bezog.²

In dem Seminar wurden folgende Themen behandelt: (i) der Mehrwert des EU-Ansatzes für die allgemeine und berufliche Bildung und Beschäftigung, (ii) die Relevanz des EU-Mehrwerts für die Politiken und Programme im Bereich der Außenbeziehungen und (iii) Wege zur Einbindung der potenziellen Vorteile von EU-Ansätzen in die neuen Instrumente. Der Vertreter der Kommission fasste dies in seinem Schlusswort so zusammen: „*Wir verbinden wirtschaftliche und soziale Erfordernisse systematisch in Übereinstimmung mit allgemein anerkannten und gemeinsamen europäischen Grundwerten. Dank der vielfältigen und bereichernden Erfahrungen der EU-Mitgliedstaaten bieten wir eine Vielfalt an politischen Maßnahmen und Konzepten. Wir unterstützen die Umsetzung von Reformansätzen durch einen regelmäßigen Dialog. Wir verordnen keine Reformen. Reformen müssen auf die besonderen Bedürfnisse der Partner zugeschnitten und von jedem Partnerland in einem Kontext des nationalen Konsenses und mit klar definierten Haushaltsmitteln gestaltet und umgesetzt werden.*“

Es gilt nun, über die bisherigen Erfahrungen nachzudenken und die Entwicklung einer nationalen Politik voranzutreiben und dabei aus der Vielfalt der EU-Ansätze zu lernen und die Politikinstrumente der EU zu nutzen. Wie können die Partnerländer aus der Vielfalt der politischen Maßnahmen, Methoden und Ansätze der EU lernen, und wie kann dieser Lernprozess zu den notwendigen systemischen Veränderungen beitragen? Welche Erfahrungen wurden gemacht, und welche Möglichkeiten eröffnen sich für die Zukunft? Inwieweit können die Partnerländer bei der Entwicklung ihrer politischen Maßnahmen von dem neuen Lernkontext profitieren, der in der EU durch die offene Methode der Koordinierung und durch Peer-Learning-Aktivitäten geschaffen wurde? Sollten einzelne Komponenten der EU-Berufsbildungspolitik auf die Partnerländer ausgeweitet werden, und sollten auch die EU-Mitgliedstaaten aus politischen Entwicklungen in den Partnerländern lernen? Wie könnte sich eine neue

¹ Seminar „What is good for EU is good for its neighbours!“, ETF, Turin, 13 June 2005.

² *Live and Learn*, ETF Magazine (2005).

oder intensivierte Partnerschaft zwischen der EU und ihren Partnerländern in der Berufsbildung entwickeln? Würde sie von den neuen Instrumenten für die Außenpolitik wirksam unterstützt?

Das vorliegende Papier enthält eine Bestandsaufnahme der jüngsten politischen Entwicklungen in der EU im Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung. Es beleuchtet die Vielfalt an Instrumenten und Ansätzen und klärt deren Beitrag zu einem verstärkten politischen Lernprozess in der EU sowie deren Relevanz für die Berufsbildungssysteme und das Erlernen politischen Handelns bzw. den politischen Lernprozess in den Partnerländern der ETF. Weiterhin zieht es Lehren aus den Erfahrungen bei der Umsetzung von ETF-Projekten und analysiert den Kontext und die Möglichkeiten, die durch die neuen Instrumente für die Außenhilfe geschaffen werden.

Die politischen Maßnahmen auf dem Gebiet der allgemeinen und beruflichen Bildung in der EU

1. Entwicklung der EU-Politik im Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung durch die offene Methode der Koordinierung

In der EU-Politik im Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung sind seit der Tagung des Rates in Luxemburg 1997 als Teil der Europäischen Beschäftigungsstrategie und vor allem seit der Tagung des Rates von Barcelona 2002, bei der die im Jahr 2000 entwickelte Lissabonner Strategie weiterverfolgt wurde, bedeutende Entwicklungen zu verzeichnen. Die Bildungsminister einigten sich auf drei wesentliche Ziele: *Erhöhung der Qualität und Wirksamkeit der Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung in der EU, leichter Zugang zur allgemeinen und beruflichen Bildung für alle und Öffnung der Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung gegenüber der Welt*³. Sie beschlossen, die notwendigen Änderungen durch die „offene Methode der Koordinierung“ umzusetzen, indem Erfahrungen ausgetauscht werden, an gemeinsamen Zielen gearbeitet und von beispielhaften Verfahrensweisen anderer gelernt wird.

Mit Blick auf diesen Aktionsrahmen arbeiten die Minister seit 2002 neben anderen Prozessen und Initiativen im Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung, des lebenslangen Lernens⁴ und der Mobilität⁵ sowie parallel zum Bologna-Prozess für die Zusammenarbeit im Hochschulwesen⁶ auf eine verstärkte Zusammenarbeit in der Berufsbildung hin, deren Grundstein in der Kopenhagen-Erklärung⁷ gelegt wurde und die auf eine Intensivierung der freiwilligen Zusammenarbeit in diesem Bereich ausgerichtet ist, um gegenseitiges Vertrauen, Transparenz und die Anerkennung von Kompetenzen und Qualifikationen zu fördern und dadurch eine Grundlage für mehr Mobilität zu schaffen und den Zugang zu lebenslangem Lernen zu vereinfachen.

Somit erstreckt sich das Arbeitsprogramm „Allgemeine und berufliche Bildung 2010“ nicht mehr nur auf die formalen Systeme, sondern auch zunehmend auf nicht-formale Lernprozesse, die Berufsbildung und die Hochschulbildung. Damit wurde der Erkenntnis Rechnung getragen, dass die berufliche Bildung zunehmend auf allen Bildungsebenen stattfindet und deshalb der Komplementarität von beruflicher und allgemeiner Bildung sowie den Verbindungen beider insbesondere mit der Hochschulausbildung besondere Aufmerksamkeit gelten muss.⁸ Zudem wurde bei der Neuausrichtung der Lissabonner Strategie durch den Europäischen Rat im März 2005 die Notwendigkeit unterstrichen, engere Verbindungen zwischen Wachstum und Beschäftigung zu schaffen und den Prozess in Richtung auf höhere Investitionen in das Humankapital, Wissen und lebenslanges Lernen umzulenken. Im Juni 2005

³ http://europa.eu.int/comm/education/policies/2010/et_2010_de.html

⁴ http://europa.eu.int/comm/education/policies/lll/lll_de.html

⁵ <http://europa.eu.int/cgi-bin/eur-lex/udl.pl?REQUEST=Service-Search&LANGUAGE=de&GUILANGUAGE=de&SERVICE=all&COLLECTION=com&DOCID=502PC0072>

⁶ http://europa.eu.int/comm/education/policies/educ/higher/higher_de.html

⁷ http://europa.eu.int/comm/education/policies/2010/vocational_en.html

⁸ Kommuniqué von Maastricht / Schlussfolgerungen des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten zu den künftigen Prioritäten der verstärkten Europäischen Zusammenarbeit in der Berufsbildung (Dezember 2004).

nahm der Europäische Rat die integrierten Leitlinien für Wachstum und Beschäftigung⁹ an, in denen die Prioritäten des Arbeitsprogramms „Allgemeine und berufliche Bildung 2010“ fest verankert sind.

Es wurden verschiedene Politikinstrumente, Referenzen, Grundsätze, Indikatoren und Bezugswerte (Benchmarks), Datenbanken für beispielhafte Praktiken und andere Werkzeuge entwickelt. Sie konzentrieren sich auf ein Bündel vorrangiger Themen, zu denen unter anderem lebensbegleitende Orientierung und Beratung, Schlüsselkompetenzen für lebenslanges Lernen, bestmögliche Nutzung der Ressourcen, Maßnahmen, um das Lernen attraktiver zu machen, Transparenz (mit dem neuen Instrument Europass), Ermittlung und Validierung nicht-formalen und informellen Lernens und die Qualitätssicherung gehören.

Wie im Entwurf des gemeinsamen Fortschrittsberichts des Rates und der Kommission über die Umsetzung des Arbeitsprogramms „Allgemeine und berufliche Bildung 2010“¹⁰ von 2006 dargelegt, betrachten alle Mitgliedstaaten die Lissabonner Strategie (und das Arbeitsprogramm „Allgemeine und berufliche Bildung 2010“) als einen wesentlichen Faktor in ihren nationalen Politiken für die allgemeine und berufliche Bildung. Doch wenngleich bereits Fortschritte erzielt wurden, müssen die Prioritäten des Arbeitsprogramms „Allgemeine und berufliche Bildung 2010“ bei der Gestaltung der nationalen Politiken stärker berücksichtigt werden. Aus diesem Grund entwickelt die Kommission jetzt zusammen mit den Mitgliedstaaten ein Programm für Peer-Learning-Aktivitäten (PLA), das darauf abzielt, den Mitgliedstaaten in einem gemeinsamen, sehr praxisorientierten Lernprozess die Zusammenarbeit in Fragen von allgemeinem Interesse zu ermöglichen.

All diese Politikinstrumente können von den Kandidatenländern genutzt werden, und alle Kandidatenländer sind zwischenzeitlich an den EU-Prozessen beteiligt und erhalten EU-Unterstützung für die Umsetzung des Arbeitsprogramms „Allgemeine und berufliche Bildung 2010“. Mit Ausnahme der PLA sind diese Politikinstrumente auch für andere Länder verfügbar, die bereit sind, ihre Systeme zu modernisieren und an den EU-Standard anzunähern oder die Mobilität der Arbeitskräfte zwischen ihrem Land und der EU besser zu steuern. Besondere Bedeutung kommt hier der Frage zu, inwieweit sich diese Instrumente von den allgemeinen Lissabonner Zielen und Benchmarks abkoppeln und für nationale Ziele einsetzen lassen, die von den Lissabonner Zielen abweichen.

2. Vielfalt, politischer Lernprozess und Konvergenz bei der allgemeinen und beruflichen Bildung in den EU-Ländern

Bei der Entwicklung der EU-Politik für die allgemeine und berufliche Bildung wird das Subsidiaritätsprinzip umfassend beachtet. Maßnahmen werden auf freiwilliger Basis eingeleitet und hauptsächlich durch eine Zusammenarbeit von der Basis her („Bottom-up“) auf der Grundlage gegenseitigen Vertrauens entwickelt. Obwohl alle Systeme in die Entwicklungen der EU-Politik einbezogen sind – insbesondere durch Instrumente, die auf die Förderung einer größeren Transparenz und Mobilität in ganz Europa abzielen – sind sie in sehr unterschiedlichen Traditionen eingebettet, die höchst unterschiedliche Modelle hervorgebracht haben.

Vielfalt

Traditionell wird unterschieden¹¹ zwischen (i) der Einheitsschule in den skandinavischen Ländern, in denen die Schüler in der Primarstufe und unteren Sekundarstufe gemeinsam unterrichtet werden, bevor sie sich für verschiedene Bildungswege einschließlich berufsbildender oder berufsvorbereitender Bildungswege entscheiden müssen, (ii) den im Vereinigten Königreich vorherrschenden Gesamtschulsystemen, die durch Kontinuität zwischen der unteren und oberen Sekundarstufe ohne separate Bildungswege gekennzeichnet ist, (iii) den auf separaten Bildungswegen basierenden und nach der Primarstufe beginnenden Systemen, wie sie in Deutschland, Österreich und den Niederlanden üblich sind, und (iv) dem System mit einer gemeinsamen unteren Sekundarstufe, bei denen die

⁹ http://europa.eu.int/growthandjobs/key/index_de.htm und http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/prop_2005/adopted_guidelines_2005_de.htm

¹⁰ Mitteilung der Kommission, „Modernisierung der allgemeinen und beruflichen Bildung: ein elementarer Beitrag zum Wohlstand und zum sozialen Zusammenhalt in Europa“, http://europa.eu.int/comm/education/index_de.html

¹¹ Francine Vaniscotte: Les systèmes éducatifs européens/ Futuribles (2001).

separaten Bildungswege erst mit dem Eintritt in die obere Sekundarstufe beginnen, wie z. B. in Frankreich, Italien, Spanien, Portugal und Griechenland. Bei der beruflichen Bildung ist die Vielfalt noch größer, was auf historische Gründe und die Entwicklung der industriellen Revolution in den europäischen Ländern und die dadurch ausgelöste Verdrängung der früheren, relativ homogenen und auf Handwerksberufen basierenden Berufsbildungssysteme zurückzuführen ist, die seit dem Mittelalter vorherrschten. In der jüngeren Forschung¹² wird eine klare Trennlinie zwischen drei Modellen gezogen, die an unterschiedliche Prioritäten im Bereich der Arbeitsbeziehungen und des Arbeitsrechts gekoppelt sind: In England genießt die Wirtschaft Vorrang, in Frankreich die Politik und in Deutschland die Gesellschaft. Wolf-Dietrich Greinert unterscheidet zwischen folgenden Grundtypen:

- Staatlich gesteuertes Modell oder Schulmodell: *Das Berufsbildungssystem dient hier zur Schaffung einer politischen, machtbasieren Beziehung zwischen Kapital und Arbeit*; über die quantitativen Beziehungen zwischen Angebot und Nachfrage entscheiden staatlichen Stellen; die Qualifikationen orientieren sich weniger an ihrer unmittelbaren Verwendungssituation in den Betrieben; Ausbildungsmodelle sind durch eine klare Differenzierung einzelner Arten von Ausbildungsgängen gekennzeichnet; die Berufsausbildung in Schulen wird über den Staatshaushalt finanziert; zwischen dem Staat und den Sozialpartnern existiert eine Partnerschaft, jedoch in erster Linie für fachliche Belange und zu Beratungszwecken.
- Duales Modell oder Betriebsmodell, bei dem ein *relativ unabhängiges Berufsbildungssystem als Medium für die Kommunikation zwischen Arbeit, Kapital und Staat dient*: Das duale Berufsbildungssystem ist vom allgemeinen Bildungswesen weitgehend isoliert; primärer Lernort sind die Betriebe; über Berufsbilder und Lehrpläne entscheiden Arbeitgeber, Gewerkschaften und staatliche Stellen gemeinsam in einem geregelten Prozess; die Betriebe zahlen für die Ausbildung, während die Berufsschulen vom öffentlichen Sektor finanziert werden; die Partnerschaft zwischen Arbeitgebern, Gewerkschaften und staatlichen und/oder regionalen Stellen ist sehr eng, jedoch auch durch sehr strenge Verfahren geregelt.
- Marktmodell, das eine *Marktbeziehung zwischen den funktionalen Teilsystemen Arbeit, Kapital und Bildung bildet*: Die Beziehung zwischen Ausbildungsangebot und -nachfrage wird durch den Markt geregelt; die Art der Qualifikationen orientiert sich an der Verwendungssituation im Arbeitsmarkt; bei den Ausbildungspraktiken erfolgt keine besondere Vereinheitlichung, da sich die Ausbildungsmethoden und -inhalte an den Bedürfnissen des Marktes orientieren; die Ausbildungskosten werden von Einzelpersonen und Betrieben getragen; die Partnerschaft zwischen dem Staat und den Wirtschaftsakteuren ist nicht klar definiert und nicht sonderlich effektiv.

Das erste Modell findet sich in Frankreich, Italien, Schweden und Finnland, das zweite in Deutschland, Österreich und der Schweiz, aber auch in Dänemark und Norwegen, und das dritte im Vereinigten Königreich. Diese Modelle müssen allerdings als Prototypen angesehen werden, da jedes Land andere Konzepte aufgreift und daraus gemischte Systeme entwickelt. Beispielsweise wird in Frankreich seit kurzem die Lehrausbildung stark gefördert, während das Vereinigte Königreich Berufsbildungswege in weiterführenden Schulen eingeführt hat, die über einen höheren Sekundarabschluss (GSCE) zugänglich sind, und Deutschland neben dem dualen Ausbildungssystem auch Schulmodellen eine größere Priorität eingeräumt hat.

In den neuen Mitgliedstaaten, die überwiegend unter dem Einfluss der sozialistischen Planwirtschaft standen, wurden die früheren Verbindungen zwischen Schulen und Staatsbetrieben zerstört und tief greifende Veränderungen bei den Systemen der beruflichen Bildung in Angriff genommen. Trotz einiger Bemühungen zur Wiederherstellung des in Mitteleuropa vor dem Zweiten Weltkrieg vorherrschenden dualen Systems und zahlreicher, auf marktwirtschaftlichen Ansätzen basierender Initiativen orientieren sich ihre Systeme zur Erstausbildung heute überwiegend am Schulmodell ähnlich dem oben beschriebenen, staatlich gesteuerten System.¹³ Dies ist zurzeit auch in fast allen Partnerländern der ETF der Fall.

¹² Wolf-Dietrich Greinert / European vocational training systems: the theoretical context of historical development/ Towards a history of VET in Europe in a comparative perspective; Proceedings of the first international conference, October 2002, Florence/ Cedefop Panorama / 2004.

¹³ Es besteht jedoch ein Unterschied zwischen den „alten“ und den „neuen“ Mitgliedstaaten, da die Relevanz der Berufsausbildung an weiterführenden Schulen in den alten Mitgliedstaaten zunimmt und in den neuen Mitgliedstaaten in jüngster Zeit gesunken ist.

Zudem herrscht in Bezug auf die Organisation der beruflichen Weiterbildung und ihre Verknüpfung mit der Erstausbildung eine beträchtliche Vielfalt. In der jüngeren Forschung¹⁴ werden drei Ländergruppen unterschieden: (i) In Nordeuropa ist die Weiterbildung Teil des Bildungssystems; sie ist mit der Erstausbildung gut integriert, staatlich finanziert und wird von Regionen und Kommunen organisiert, die Sozialpartner sind stark in die Weiterbildung einbezogen; (ii) in Frankreich, den Niederlanden, Belgien, Spanien und Italien sind Erstausbildung und Weiterbildung streng voneinander getrennt; die Weiterbildung ist staatlich und/oder durch Verträge geregelt, an denen die Sozialpartner beteiligt sind; (iii) im Vereinigten Königreich, Polen, Slowenien, Irland und Griechenland spielen die Arbeitgeber eine führende Rolle, und staatliche Regelungen sind nur in begrenztem Umfang vorhanden.

Eine noch größere Vielfalt herrscht auf der höheren Bildungsebene, insbesondere im Grenzbereich zwischen Berufsbildung und Hochschulbildung. Hier wurden verschiedene Initiativen entwickelt, um die mittleren Qualifikationen zu vermitteln, die von der wissensbasierten Wirtschaft und Gesellschaft benötigt werden. Sie bieten eine breite Vielfalt von Ansätzen, wie in jüngster Zeit in internationalen Seminaren und Konferenzen demonstriert wurde.¹⁵

Der politische Lernprozess („Policy Learning“)

Diese große Vielfalt an Systemen und politischen Maßnahmen in den verschiedenen Ländern kommt dem politischen Lernprozess („Policy Learning“) innerhalb der EU zugute. Da die Globalisierung die Arbeitsmärkte immer mehr unter Druck setzt und den sozialen Zusammenhalt beeinträchtigt, räumen die Länder Reformen im Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung sowie vor allem der Reform der Berufsbildungssysteme zunehmend Priorität ein. Vor diesem Hintergrund kam Vergleichsstudien wie PISA eine wesentliche Rolle beim Aufzeigen von Schwachstellen und der Ermittlung der Spitzenreiter zu. Insgesamt ist die Verwendung von Benchmarks im Bildungsbereich, die in den ersten Jahren des 21. Jahrhunderts noch mit großer Zurückhaltung betrachtet wurde, in allen Ländern innerhalb kurzer Zeit sehr beliebt geworden. Zudem werden von politischen Entscheidungsträgern und Interessenvertretern sowie zwischen einzelnen Ländern auf internationalen Konferenzen immer mehr politische Debatten über die allgemeine und berufliche Bildung geführt. Besonders im Blickfeld stehen derzeit Debatten über die Beziehung zwischen Berufsbildung und Hochschulbildung, Finanzierungsfragen und die Rolle öffentlich-privater Partnerschaften sowie die Rolle der Berufsbildung bei der Bekämpfung von sozialer Ausgrenzung.

Infolgedessen finden in anderen Ländern entwickelte bewährte Praktiken verstärkte Beachtung, und politische Entscheidungsträger verweisen zunehmend auf „gute“ (oder „schlechte“) Modelle aus anderen Ländern, um ihre Entscheidungen zu begründen und Lösungen umzusetzen, die sich andernorts als wirkungsvoll erwiesen haben. Die EU fördert diesen Prozess seit 1993 durch Gemeinschaftsprogramme wie Leonardo da Vinci, bei denen der Erfahrungsaustausch und Partnerschaften zwischen Berufsbildungsakteuren in ganz Europa vorangetrieben wurden, indem verschiedene Werkzeuge auf Basis von Listen für bewährte oder beispielhafte Praktiken vorgestellt oder Valorisierungsmaßnahmen für die „Produkte“ des Programms Leonardo da Vinci bekannt gemacht wurden.

Besonders wichtig ist der weiter gefasste Lernkontext, der mit dem Arbeitsprogramm „Allgemeine und berufliche Bildung 2010“ durch die Entwicklung von Peer-Learning-Aktivitäten für den Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung seit 2005 geschaffen wurde, und zwar nach der Einführung von Peer Reviews für berufliche Bildung, die vom Europäischen Zentrum für die Förderung der Berufsbildung (CEDEFOP) im Zusammenhang mit dem Programm Leonardo da Vinci organisiert wurden, sowie nach den Peer Reviews für beschäftigungspolitische Maßnahmen seit Ende der 90er Jahre. Somit hat der politische Lernprozess im Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung bereits ein beachtliches Niveau erreicht und schreitet in der EU immer noch rasch voran. Inwieweit dadurch Partnerschaften zwischen Ländern oder zwischen Akteuren durch transnationale Partnerschaften begünstigt wurden, ist noch nicht geklärt.

¹⁴ Florence Lefresne / Institut de Recherches Economiques et Sociales (IRES)/ 2006.

¹⁵ The International Conference on Short vocational higher education/ CIEP, World Bank, UNESCO/ Sèvres May 2005; Post-Secondary Vocational Education in the context of lifelong learning in South Eastern Europe/ ETF/ Skopje December 2005.

Konvergenz

Somit wäre zu erwarten, dass die politischen Maßnahmen und Prozesse der EU die scharfen Grenzen zwischen den Systemen allmählich verwischen und eine gewisse Konvergenz hervorrufen. In einem kürzlich veröffentlichten Papier¹⁶ sieht der Verfasser eine mögliche Konvergenz zwischen den Systemen der beruflichen Bildung in der EU durch die Integration von Lehrausbildungen in staatlich geregelte Systeme, und die Integration der Berufsausbildung in weiterführenden Schulen - mit der Folge, dass Berufsbildungsprogramme die Absolventen für ein Studium im Tertiärbereich qualifizieren. Eine Schlüsselrolle für eine verstärkte Konvergenz spielen auch die Harmonisierung von Abschlüssen, die durch den Bologna-Prozess und verschiedene EU-Initiativen im Berufsbildungsbereich¹⁷ vorangetrieben wird, die Umsetzung des Europass-Beschlusses und die Systeme zur Anrechnung von Studienleistungen zur Förderung der Mobilität in ganz Europa, aber auch innerhalb der einzelnen Länder, die Entwicklung nationaler Qualifikationssysteme mit Anbindung an den Europäischen „Meta“-Qualifikationsrahmen, die Fokussierung auf eine höhere Flexibilität zwischen Bildungswegen und insbesondere zwischen Berufsbildung, allgemeiner Bildung und Hochschulbildung, sowie die Umsetzung der Grundsätze für Partnerschaft und Zusammenarbeit zwischen dem öffentlichen und privaten Sektor.

Gemäß dem Subsidiaritätsprinzip werden die politischen Maßnahmen auch weiterhin in jedem Land unter Berücksichtigung der nationalen Prioritäten und historischen Traditionen festgelegt und umgesetzt. Da eine hohe Eigenverantwortung für die Bildungssysteme vorhanden ist, werden die nationalen Besonderheiten der Berufsbildungssysteme (zumindest mittelfristig) bestehen bleiben, auch wenn Initiativen und politische Praktiken aus dem Ausland aufgegriffen und gemeinsame Ausbildungswerkzeuge und -methoden entwickelt werden. Daher ist nicht davon auszugehen, dass das Lernen voneinander und die Konvergenz zu einer Harmonisierung der Systeme führen werden.

Beispiele für die Vielfalt in EU-Instrumenten

Für die politischen Instrumente, die im Zusammenhang mit dem Arbeitsprogramm „Allgemeine und berufliche Bildung 2010“ entwickelt wurden, werden nachfolgend vier Beispiele vorgestellt, die zeigen, wie die große Vielfalt an Systemen und Ansätzen für die allgemeine und berufliche Bildung in anderen Ländern für den politischen Lernprozess und für die nationale Politikentwicklung genutzt werden kann.

1. Beispiel für Ansätze und Methoden, die von Ländern gemeinsam entwickelt wurden: Die **europäische „Toolbox“ für politische Maßnahmen im Hinblick auf das Ziel „Bestmögliche Nutzung der Ressourcen“**¹⁸, die von einer EU-Arbeitsgruppe im Zusammenhang mit dem Arbeitsprogramm „Allgemeine und berufliche Bildung 2010“ erstellt wurde, bietet dafür ein typisches Beispiel. Sie ist in zwei Abschnitte untergliedert, wobei sich der erste mit der Verbesserung der Wirksamkeit und der zweite mit der Beschaffung von mehr Ressourcen befasst. Sie enthält ein Bündel von Kernaussagen und Empfehlungen, die auf der Analyse von politischen Maßnahmen aufbauen, die in verschiedenen Ländern der Welt umgesetzt wurden. Diese decken ein breites Spektrum von unabhängig bewerteten und validierten Praktiken ab und beruhen auf einem weitgehenden Konsens in Fachkreisen. Zudem haben diese politischen Maßnahmen insofern bereits einen Test ihrer Übertragbarkeit durchlaufen, als sie in sehr unterschiedliche Kontexte eingebettet sind. Daher bilden diese Kernaussagen einen allgemeinen, unverbindlichen und flexiblen Rahmen für politische Maßnahmen, die in mehreren Mitgliedstaaten bereits erfolgreich umgesetzt wurden und zu Peer-Learning-Aktivitäten mit anderen interessierten Ländern ermuntern könnten.

Sechzehn verschiedene Konzepte oder Mechanismen befassen sich mit dem Ziel der Verbesserung der Wirksamkeit (gruppiert nach Reformen im Bildungs- und Ausbildungssystem, Marktformen, finanziellen Anreizen und nichtfinanziellen Anreize) und acht Konzepte verfolgen das Ziel, mehr private Ressourcen anzuziehen (gruppiert nach Hochschulbildung und Berufsbildung). Jedes Konzept wird mit seiner logischen Grundlage, den Umsetzungsmöglichkeiten, möglichen Risiken,

¹⁶ Contemporary European strategies in VET: convergence or divergence? Paper prepared for the workshop "History of VET and Cedefop in the process of European integration" Padua, Italy November 2005. To be published in the European Journal on Vocational Training.

¹⁷ Dazu gehört auch das Projekt „Professionalisation durable“, das europäische Abschlüsse für bestimmte Berufe in enger Zusammenarbeit von Ländern und Sozialpartnern entwickelt.

¹⁸ http://www.europa.eu.int/comm/education/policies/2010/objectives_en.html#making / 2004

Nebeneffekten, Voraussetzungen oder anderen Überlegungen und einer Liste der Länder präsentiert, in denen es bereits umgesetzt wurde. Gefordert sind somit eine gründliche Analyse des Kontexts, in dem jedes einzelne Konzept umgesetzt würde, und weitere Untersuchungen in Ländern, in denen es bereits erfolgreich war. Insofern kann die Toolbox einen wirksamen Beitrag zum politischen Lernprozess leisten.

2. Beispiel für den Austausch von Informationen über bewährte Praktiken: Der **Überblick über bewährte Praktiken und politische Initiativen zu den Themen „ein offenes Lernumfeld, Lernen muss attraktiver werden und engere Kontakte zur Arbeitswelt und zur Gesellschaft“**¹⁹ wurde vor dem gleichen Hintergrund von einer anderen EU-Arbeitsgruppe zum Arbeitsprogramm „Allgemeine und berufliche Bildung 2010“ erstellt. Zwar sind die Arbeiten noch nicht abgeschlossen, da noch weitere Evaluierungsnachweise zur Untermauerung der Empfehlungen und Schlussfolgerungen auf politischer Ebene vorgelegt werden müssen, doch bietet sich bereits ein Überblick über mehr als 80 politische Initiativen aus 21 EU-Ländern sowie aus Rumänien und der Türkei. Diese Initiativen sind in vier Themenkomplexe untergliedert: lernbegünstigende Umfeld, Flexibilität, Partnerschaft und Wertschätzung des Lernens.
3. Beispiel für die gemeinsame Berichterstattung und Fortschrittsüberwachung in enger Zusammenarbeit zwischen den Partnern: Der im Jahr 2002 von den EU-Sozialpartnern geschaffene **Aktionsrahmen für die lebenslange Entwicklung von Qualifikationen und Fähigkeiten** leistet ebenfalls einen wesentlichen Beitrag zur EU-Politik für den Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung. Er konzentriert sich auf vier vorrangige Maßnahmen: *Bedarf an Fähigkeiten und Qualifikationen ermitteln und antizipieren; Fähigkeiten und Qualifikationen anerkennen und validieren; informieren, unterstützen und Orientierung vermitteln; Ressourcen mobilisieren*. Jährliche Follow-up-Berichte bieten eine Bestandsaufnahme und Analyse der bewährten Praktiken, die in der EU in den vorrangigen Bereichen entwickelt wurden und nach Ländern geordnet vorgestellt werden.
4. Ein weiteres Beispiel für die gemeinsame Bereitstellung von Informationen: Im Zusammenhang mit dem Arbeitsprogramm „Allgemeine und berufliche Bildung 2010“ wird mit Unterstützung des CEDEFOP derzeit das **EU-Wissenssystem für lebenslanges Lernen** entwickelt. Gemäß der Entschließung des Rates vom 27. Juni 2002 zum lebensbegleitenden Lernen²⁰ geht es darum, *Qualitätsanreize zu schaffen und sich für den Austausch bewährter Praktiken einzusetzen, um eine effiziente Leistung in allen Sektoren, in denen formales, nicht-formales und informelles Lernen stattfindet, unter anderem auch dadurch zu fördern, dass eine europäische Datenbank über bewährte Praktiken im Bereich des lebensbegleitenden Lernens geschaffen wird*. Inzwischen wurde ein Konsens über die Notwendigkeit erzielt, zunächst die politischen Entscheidungsträger zu erreichen, sich auf nationale politische Initiativen für lebenslanges Lernen zu konzentrieren, die Kontinuität des lebenslangen Lernens zu betonen und Einrichtungen für Peer-Learning-Aktivitäten zu schaffen. Im Laufe des Jahres 2006 dürften auf diesen Gebieten deutliche Entwicklungen zu verzeichnen sein.

3. Herausforderungen im Berufsbildungsbereich in den Partnerländern der ETF

Trotz der großen Unterschiede zwischen den Partnerländern der ETF – insbesondere in Bezug auf ihre wirtschaftliche Entwicklung, sozialen und gesellschaftlichen Bedingungen, demografischen Faktoren, kulturellen Traditionen und Herausforderungen – und ihrer großen Vielfalt an Systemen der allgemeinen und beruflichen Bildung stehen diese Länder nach den Erkenntnissen der ETF²¹ vor gemeinsamen Problemen im Berufsbildungsbereich, und man kann sagen, dass sie auch vor ganz ähnlichen

¹⁹ http://www.europa.eu.int/comm/education/policies/2010/objectives_en.html#making / 2004.

²⁰ http://europa.eu.int/comm/education/policies/III/III_de.html / 2002.

²¹ Für die Mittelmeerländer siehe insbesondere den von der Weltbank und der ETF im Jahr 2004 veröffentlichten Bericht mit dem Titel „Integrating TVET into the Knowledge Economy: Reform and Challenges in the Middle East and North Africa“ von Guillermo Hakim und Elena Carrero-Perez; „An overview of educational systems and labour markets in the Mediterranean Region 2005“ ETF-Aufzeichnung von Ummuhan Bardak; für die westlichen Balkanländer die Arbeitsmarktberichte 2005 der ETF; für die Kandidatenländer die Monografien der ETF von 2002/2003 und die Berichte über den Fortschritt der Berufsbildungsreformen von 2005; für die Länder Osteuropas und Zentralasiens die Studien von 2003 über die Berufsbildung und ihre Relevanz für die Arbeitsmarktnachfrage sowie weitere ETF-Berichte oder nationale Berichte.

Herausforderungen wie die EU-Länder stehen, wenn auch in einem anderen Ausmaß und in sehr unterschiedlichen Lebenswirklichkeiten.

Obgleich diese Länder bereits bedeutende Fortschritte in ihren Systemen der allgemeinen und beruflichen Bildung erzielt haben, sind sie in manchen Bereichen immer noch mit großen Schwierigkeiten konfrontiert. Dies betrifft eine echte Priorisierung und angemessene Finanzausstattung der Berufsbildung, da diese gewöhnlich der Allgemein- und Hochschulbildung zugute kommt, die Überwindung der Schranken und den Brückenschlag zwischen Berufsbildungswegen und der allgemeinen Bildung, die Wertschätzung für Berufsbildungswege oder die Förderung der interministeriellen Koordinierung, die regionale Zusammenarbeit zwischen Interessenvertretern und die Sozialpartnerschaft in Fragen der allgemeinen und beruflichen Bildung. Besonders schwierig ist die Situation bei der beruflichen Erstausbildung in den Mittelmeerländern, die immer noch einem starken demografischen Druck ausgesetzt sind, während die öffentlichen Mittel zugleich immer knapper werden.

Zudem werden die Erwachsenenbildung und die Vorbereitung auf den Arbeitsmarkt vernachlässigt. Aufgrund der großen Zahl von Kleinstunternehmen und des Mangels an adäquaten Werkzeugen zur Entwicklung ihrer Qualifikationen ist die Situation besonders schwierig. Kritisch ist die Lage auch in Ländern mit einer schrumpfenden Bevölkerung, wie dies in den meisten Ländern des westlichen Balkans und in Osteuropa der Fall ist. Wegen der hohen Arbeitslosigkeit und des großen Arbeitskräfteangebots investiert der private Sektor nicht in die Ausbildung. Dezentralisierung und schulische Autonomie werden oftmals durch eine unzureichende Bereitstellung öffentlicher Mittel für das Bildungswesen auf lokaler Ebene behindert, aber auch durch die unzureichenden Kapazitäten der lokalen Akteure. Dies hat zu wachsenden Ungleichheiten geführt. Die Stärkung der Handlungskompetenz ist auf allen Ebenen einschließlich der Sozialpartner dringend geboten. Eine große Herausforderung bildet auch die Notwendigkeit, von der Entwicklung politischer Maßnahmen zu deren Umsetzung zu gelangen.

Zwar werden bereits neue Lehrpläne entwickelt, doch gestaltet sich der Prozess sehr langwierig. Infolgedessen sind die meisten Lehrpläne für die berufliche Bildung immer noch veraltet und entsprechen nicht den Erfordernissen des Arbeitsmarktes, die Unterrichtsmethoden haben sich nicht verändert, und die technische Ausrüstung ist veraltet. Die private Bildung entwickelt sich zwar, aber hauptsächlich in einigen modernen Sektoren oder „Nischen“ und ist mitunter von fragwürdiger Qualität. Allgemein gibt es keine einheitlichen Qualifikationsrahmen oder nationalen Zulassungssysteme, vor allem in den Mittelmeerländern sind die Teilbereiche der Berufsbildungssysteme nicht durchlässig, und somit gehören Transparenz, Qualitätssicherung, Überwachung und Evaluierung zu den wesentlichen Herausforderungen.

Allgemein lässt die Leistungsfähigkeit der Bildungssysteme zu wünschen übrig, wie breit angelegte internationale Studien und Indikatoren belegen: Bei der jüngsten PISA-Erhebung 2003 stand Russland bei der Rechenkundigkeit auf der gleichen Stufe wie Spanien und Portugal; Serbien und die Türkei schnitten schlechter als alle EU-Länder ab, Tunesien lag ganz am Ende aller teilnehmenden Länder knapp vor Indonesien. Die Beteiligung an der Hochschulbildung ist in den meisten Ländern jedoch rasch gestiegen und hat in mehreren Fällen fast EU-Niveau erreicht. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die private Rendite einer Hochschulbildung wesentlich besser ist als bei der Sekundarbildung oder Berufsausbildung, wengleich die gesellschaftliche Rentabilität aufgrund von Ineffizienzen vermutlich geringer ist.

Somit stimmen die wesentlichen Herausforderungen, die für den Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung in der Lissabonner Strategie und für die Berufsbildungspolitik in der EU im Kommuniqué von Maastricht²² formuliert wurden, voll und ganz mit den oben genannten Herausforderungen überein, auch wenn andere spezifische Herausforderungen berücksichtigt und spezifische Lösungen ermittelt und umgesetzt werden müssen. Aus diesem Grund haben alle Partnerländer ehrgeizige systemische Reformen der Berufsbildungssysteme in Angriff genommen, und zwar gewöhnlich im Kontext allgemeiner Reformen des Bildungs- und Ausbildungswesens im Rahmen der EU-Unterstützung oder mit Unterstützung anderer Geldgeber. Die jüngsten Politikentwicklungen in der EU im Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung haben zudem ein zunehmendes Interesse unter politischen Entscheidungsträgern geweckt, wodurch der Weg für einen wirksamen politischen

²² Durchführung von Reformen und Steigerung der Investitionen in folgenden Bereichen: Verbesserung des Images und der Attraktivität der Berufsbildung, Erreichen hoher Qualität und Innovation in den Berufsbildungssystemen, Verknüpfung der Berufsbildung mit der Arbeitsmarktnachfrage, Berücksichtigung der Bedürfnisse gering qualifizierter Personen, Förderung der gleichen Wertschätzung und der Übergänge zwischen Berufsbildung und allgemeiner Bildung, insbesondere Hochschulbildung.

Lernprozess geebnet wird. Allerdings deutet nur wenig darauf hin, dass sich aus den Entwicklungen in den Partnerländern ein symmetrischer Lernprozess in der EU entwickelt hat. Zudem kann behauptet werden, dass die „alten“ Mitgliedstaaten immer noch sehr wenig über die Berufsbildungssysteme in den neuen Mitgliedstaaten wissen, obgleich mehrere Initiativen in einigen „neuen“ Ländern für die „alten“ Länder durchaus interessant sein dürften. Und obwohl das Programm Leonardo da Vinci in Rumänien, Bulgarien und der Türkei bereits seit Ende der 90er Jahre läuft, ist immer noch keine ausreichende Anzahl von Teilnehmern darin einbezogen, um das Bewusstsein für Entwicklungen im Berufsbildungsbereich in diesen Ländern nachhaltig zu schärfen.

4. Lehren aus Projekten und Erfahrungen der ETF

Die ETF verweist in ihrer Arbeit mit den Partnerländern in Form von Analysen und Politikberatung stets auf politische Maßnahmen und Praktiken der EU im Berufsbildungsbereich. Besonders intensiv war diese Arbeit mit den Kandidatenländern, in denen die ETF zur Verbreitung von Informationen über den gemeinschaftlichen Besitzstand („*Acquis communautaire*“) im Berufsbildungsbereich beigetragen und im Zeitraum von 1998 bis zum Beitritt jährliche Fortschrittsberichte über Berufsbildungsreformen erstellt hat, die sich an den Grundzügen der EU-Politik im Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung orientierten. In anderen Ländern war der Ansatz weniger intensiv und erfolgte hauptsächlich im Wege von Projekten und Austauschprogrammen im Kontext des Beratungsgremiums der ETF. Dank der beträchtlichen Entwicklung des gemeinschaftlichen Besitzstands im Berufsbildungsbereich seit den Gipfeltreffen in Luxemburg und Lissabon und vor allem seit den Ministertagungen in Kopenhagen und Maastricht wurde dieser Prozess in jüngster Zeit verstärkt.

Da die Partnerländer großes Interesse daran haben, von den Entwicklungen in der EU-Politik für den Berufsbildungsbereich zu lernen, hat die ETF mehrere Projekte durchgeführt und eine Reihe von Initiativen entwickelt, um die Partnerländer durch Informationen, Beratung und Stärkung der Handlungskompetenz zu unterstützen. Einige dieser Länder stehen noch am Anfang dieser Entwicklung. Daher wird sich dieser Abschnitt hauptsächlich auf die jüngsten Erfahrungen in den westlichen Balkanländern und natürlich auch auf verschiedene Projekte konzentrieren, die in den Beitritts- und Kandidatenländern durchgeführt wurden. Gleichwohl wird er auch Initiativen berücksichtigen, die im Zusammenhang mit dem lebenslangen Lernen und den nationalen Qualifikationsrahmen in Osteuropa und mit der Entwicklung der Programme für die Lehrausbildung in den Mittelmeerländern stehen. Außerdem wird auf die während des Seminars im Juni 2005 in Turin²³ geführten Diskussionen verwiesen, in denen Vertreter der Partnerländer auf Hindernisse und Schwierigkeiten bei der Umsetzung angemessener Maßnahmen und der Nutzung von politischen Instrumenten und Referenzen der EU aufmerksam machten.

In mehreren Erklärungen bekundeten die Bildungs- und Arbeitsminister der westlichen Balkanländer ein starkes Interesse, ihre Berufsbildungsreformen an den politischen Maßnahmen, Instrumenten und Kernaussagen der EU auszurichten. Dank des von der ETF im Jahr 2005 in den Ländern des westlichen Balkans durchgeführten Sensibilisierungsprojekts zu den Kernaussagen der Kopenhagen-Erklärung konnten die Länder einige der Schlüsseldokumente für den Prozess umsetzen (die sie auf Basis ihrer nationalen Prioritäten ausgewählt hatten) und diese auf Workshops und Konferenzen verbreiten, an denen verschiedene Partner und Akteure, einschließlich Berufsschullehrer in einigen Ländern, mitwirkten. Zugleich verlief das Projekt zur Entwicklung von nationalen Qualifikationsrahmen in den Ländern des westlichen Balkans erfolgreich, denn – wie ein ETF-Sachverständiger in einem vor kurzem veröffentlichten Artikel²⁴ zusammenfasste – „Maßnahmen, die auf die Hauptaspekte eines nationalen Qualifikationsrahmens ausgerichtet sind, werden durch den Kopenhagen-Prozess unterstützt und bleiben daher ausreichend weit gefasst, um strategische Ausrichtungen zu fördern, ohne lokale Initiativen einzuschränken. Dieser Aspekt ist von vorrangiger Bedeutung in Ländern, die ihre Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung auf den Prüfstand stellen und reformieren, da er Orientierung und Unterstützung vermittelt und es ihnen dadurch ermöglicht, sich in einer Reihe von Strategien zu positionieren, ohne ihnen eine bestimmte oder spezifische Vorgehensweise aufzuzwingen. Insofern kann das Material von Kopenhagen als Wegweiser für Reformen verwendet werden und dadurch den Reformprozess beschleunigen, indem es den Zeitaufwand für die Suche nach politischen Modellen oder Konzepten verkürzt, die allgemeine Trends in den EU-Mitgliedstaaten widerspiegeln“.

²³ Siehe Fußnote 1.

²⁴ Vincent Mc Bride: using the Copenhagen process to Facilitate National Qualification Framework Strategies in South Eastern Europe. In *European Journal of Education*, Volume 40 (September 2005).

Somit hat die Umsetzung von ETF-Projekten einige Lehren und Erkenntnisse über den Prozess des Lernens sowie über die Inhalte der in Betracht gezogenen Reformen vermittelt.

Zum Prozess

- Eine gute „Verbreitungspolitik“ aus einem im Land entwickelten Pilotprojekt oder aus einer Initiative in einem anderen Land kann nicht von einer begrenzten Anzahl von Akteuren oder Koordinatoren aus nur einem Ministerium getragen werden. Im Hinblick auf den politischen Lernprozess sollte ein effizienter Prozess vielmehr eine Kerngruppe von Interessenvertretern und Sachverständigen aus den zuständigen Ministerien (mindestens aus dem Bildungs- und dem Arbeitsministerium) und Sozialpartnern umfassen, die in enger Partnerschaft und mit einem klaren, verbindlichen Auftrag der beteiligten Minister zusammenarbeiten. Diese Kerngruppe sollte nicht nur den Bezug zwischen den gezogenen Lehren und der Gestaltung und Durchführung von Reformprogrammen durch Phare, CARDS, Tacis und MEDA herstellen, sondern auch dafür sorgen, dass Pilotreforminitiativen Eingang in die nationale Politik finden.
- Politisches Handeln erlernen im Sinne eines politischen Lernprozesses bedeutet nicht, politisches Handeln zu kopieren. Es geht nicht um die „wortwörtliche“ Wiederholung oder Anwendung des EU-Instruments in einem anderen nationalen Kontext, sondern vielmehr darum, die Prinzipien, die logische Grundlage für die politische Maßnahme oder das politische Instrument zu verstehen und zu ermitteln, wie diese Prinzipien und Argumente dazu beitragen können, den jeweiligen nationalen Kontext zu verstehen, realistische Ziele zu ermitteln und die nationale Politik zu unterstützen. Je besser die politischen Entscheidungsträger eines Landes in der Lage sind, ihre eigenen politischen Maßnahmen zu gestalten und umzusetzen, desto wahrscheinlicher ist es, dass politisches Handeln nicht kopiert, sondern selber erlernt wird.
- Die zugrunde liegende Schlüsselfrage ist nach wie vor: Wie erlernen politische Entscheidungsträger neue politische Handlungsweisen und wie können sie dabei unterstützt werden? Dies ist natürlich auch eine Schlüsselfrage für eine Einrichtung wie die ETF, die den Anspruch erhebt, den politischen Lernprozess zu vereinfachen. Daher versucht die ETF mit Pilotkonzepten wie Peer Reviews und Peer Learning politische Entscheidungsträger in den Lernprozess einzubinden. Seit 2002 hat die ETF 14 Peer Reviews in den westlichen Balkanländern mit Schwerpunkt auf verschiedenen Themen, jedoch stets innerhalb einer breiten Politikbewertungsperspektive für den Berufsbildungssektor durchgeführt.²⁵
- Ein wesentliches Hindernis betrifft die begrenzte Entwicklung von Fachwissen und Forschungsarbeiten im Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung, die die notwendigen Analysen verhindert, welche den politischen Entscheidungsträgern zugute kommen sollen. In Übergangsländern liegt die einst gut entwickelte Bildungsforschung am Boden, und der Wiederaufbauprozess steht noch am Anfang. Somit fehlen den politischen Entscheidungsträgern oftmals geeignete „Denkfabriken“ zur Vermittlung der Empfehlungen und Botschaften der internationalen Unterstützung und zur Durchführung geeigneter Analysen. Allgemein ist der Bedarf an einer Stärkung der Handlungskompetenz, mit der die notwendigen Kenntnisse und Erfahrungen im Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung verinnerlicht werden, immer noch sehr hoch, doch ist dies eine Voraussetzung für die Bewältigung der politischen Herausforderungen in der Verwaltung auf nationaler Ebene und vor allem auf regionaler und lokaler Ebene sowie unter den Sozialpartnern.
- Die Länder haben eine starke Unterstützung für einen Erfahrungsaustausch und eine Zusammenarbeit auf regionaler Ebene bekundet. Sie zeigen jedoch wenig Interesse an von oben verordneten Lektionen aus Ländern, die von ihrer eigenen Situation „weit“ entfernt sind. Vielmehr zeigen die westlichen Balkanländer ein großes Interesse daran, von Kandidatenländern und neuen Mitgliedstaaten zu lernen und deren jüngste Erfahrungen bei der Anwendung des gemeinschaftlichen Besitzstandes im Berufsbildungsbereich aufzugreifen. Auch hier wird die Partnerschaft unter den Ländern sowie zwischen ihnen und der EU als eine wichtige Voraussetzung für den politischen Lernprozess und die Entwicklung ihrer nationalen Politik betrachtet.

²⁵ Die Peer-Review-Tätigkeit der ETF wird im Yearbook 2006 kritisch erörtert.

- Schließlich wird durch die Arbeit der ETF deutlich, wie wichtig es ist, *Lehrer und Ausbilder in die kritische Masse der Reformbeteiligten einzubeziehen*.²⁶ Da ihr Fachwissen eine wichtige Ressource bei der Umsetzung allgemeiner politischer Initiativen in sehr unterschiedliche Lebenswirklichkeiten ist, und da sich die Ansätze und Instrumente der EU mehr und mehr mit den konkreten Lernprozessen und Bedingungen befassen, werden Lehrer und Ausbilder in ihrer Funktion als Lernstoffvermittler inzwischen als für das Gelingen der Reformen wichtige Akteure anerkannt.

Zum Inhalt der Reformen

- Reformen der allgemeinen und beruflichen Bildung konkurrieren inzwischen mit vielen anderen Reformen auf der politischen Tagesordnung von Regierungen und erhalten daher oftmals keine angemessene Priorität. Vorrang erhalten vielmehr wirtschaftliche Reformen, und nach Aussagen der Teilnehmer des im Juni veranstalteten Seminars wird in den Botschaften, die die EU vermittelt, der Zusammenhang zwischen allgemeiner und beruflicher Bildung einerseits und Beschäftigung, Wettbewerbsfähigkeit und Wachstum andererseits nicht ausreichend verdeutlicht. (Glücklicherweise hat die Annahme der integrierten Leitlinien für Wachstum und Beschäftigung einen günstigeren Kontext für die Zusammenarbeit der EU im Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung geschaffen.)
- EU-Politiken dürfen nicht isoliert vom allgemeinen Kontext der Lissabonner Wirtschafts- und Sozialagenda und der Notwendigkeit betrachtet werden, eine umfassende Strategie für lebenslanges Lernen für alle zu entwickeln, und zwar mit angemessenen öffentlichen und privaten Ressourcen. Würde man sich nur auf spezifische Maßnahmen konzentrieren, die auf eine begrenzte Anzahl von mit nationalen Reformen verknüpften Prioritäten ausgerichtet sind, besteht die Gefahr, dass EU-Instrumente als Rezepte und/oder billige Methoden für Berufsbildungsreformen angesehen und die systembezogenen Herausforderungen der Reformen nicht in Angriff genommen werden.
- Tatsächlich hat jede Maßnahme einen systemischen Wert. Wie aus der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen zu einem Europäischen Qualifikationsrahmen²⁷ hervorgeht, sind Qualitätssicherung, Validierung des nicht-formalen und informellen Lernens, Orientierung, Beratung und Transparenz eng miteinander verknüpft. Zudem wäre es auch gar nicht möglich, einen nationalen Qualifikationsrahmen zu schaffen, ohne ihn auf eine funktionierende Sozialpartnerschaft zu stützen. Somit braucht die Umsetzung von EU-Politiken Zeit und setzt grundlegende Änderungen in der Denkweise voraus. Der Verweis auf allgemeine Überlegungen von systemischem Wert wie die Bausteine der Strategien für lebenslanges Lernen²⁸ (Partnerschaft, Ermittlung der Bedürfnisse von Lernenden, angemessene Mittelausstattung, Zugang zum Lernen für alle, Entwicklung einer Lernkultur und Höchstmaß an Qualität) sollte systematisch erfolgen und könnte die Bemühungen zur Förderung gezielter politischer Maßnahmen unterstützen.
- Bei der Gestaltung und Umsetzung von Programmen für Berufsbildungsreformen müssen sich politische Entscheidungsträger und Sachverständige vor rein rhetorischen Ansätzen hüten, die auf „moderne“ Konzepte verweisen. Viel zu viele Programme wurden oder werden immer noch als Konzepte für lebenslanges Lernen präsentiert – ohne Rücksicht auf die Bedingungen, die für die Umsetzung in die konkrete Lebenswirklichkeit zu erfüllen sind. In einigen Ländern werden dezentralisierte Mechanismen wie öffentlich-private Partnerschaften in einem zentralisierten Kontext gefördert, worunter der Erfolg der Initiative insgesamt leidet.
- Außerdem werden viel zu viele Konzepte eingeführt, ohne dass der nationale/lokale Kontext ausreichend berücksichtigt wird, in den sie eingebettet werden sollen. Daher kommt es darauf an, nicht nur die Gesamtsubstanz des Ansatzes und insbesondere seinen systemischen Wert wie oben dargelegt zu berücksichtigen, sondern bei der Gestaltung der Maßnahmen auch den lokalen Kontext, die tatsächlichen Erfordernisse und die lokalen Erkenntnisse zu berücksichtigen, in deren Rahmen sie ermittelt werden. Somit sollten erfolgreiche, von Gebern finanzierte Projekte

²⁶ Grootings, P. and Nielsen S. ETF (eds.), *ETF Yearbook 2005: Teachers and trainers; professionals and stakeholders in the reform of VET*, ETF, 2005.

²⁷ http://europa.eu.int/comm/education/policies/educ/eqf/index_en.html

²⁸ Siehe die Mitteilung der Kommission von 2001 über lebenslanges Lernen: Einen europäischen Raum des lebenslangen Lernens schaffen, http://europa.eu.int/comm/education/policies/lll/lll_de.html

umfassende Ansätze für politische Lernprozesse fördern und den politischen Lernprozess mit der Umsetzung politischer Maßnahmen verbinden.

Der neue Rahmen für die Tätigkeit der ETF in den Partnerländern

Beitrittsländer und Kandidatenländer

Im Rahmen der Beitrittsvorbereitungsstrategie sind die Beitritts- und Kandidatenländer (Bulgarien, Rumänien, Türkei, Kroatien und die Ehemalige Jugoslawische Republik Mazedonien) vollständig in das Arbeitsprogramm „Allgemeine und berufliche Bildung 2010“ eingebunden. Sie haben als Bestandteil der Hintergrunddokumente für den Entwurf des gemeinsamen Fortschrittberichts 2006 des Rates und der Kommission nationale Berichte erstellt und befassen sich derzeit mit der Entwicklung nationaler Strategien zum lebenslangen Lernen. Einige Länder haben bereits aktive Beiträge zu Peer-Learning-Aktivitäten (PLA) geleistet, werden die Entscheidung über das Rahmenkonzept Europass umsetzen und EU-Maßstäbe einhalten. Bis zu ihrem Beitritt werden sie hauptsächlich mit Hilfe der Unterstützung durch Phare oder CARDS sowie nach 2007 mit Hilfe des neuen Instruments für Heranführungshilfe (Instrument for Pre-Accession Assistance, IPA), einschließlich der Komponente der Humanressourcen, die auf die Vorbereitung der Durchführung des Europäischen Sozialfonds (ESF), der vollständigen Teilnahme am integrierten EU-Programm zum lebenslangen Lernen und die Unterstützung der ETF und des Cedefop ausgerichtet ist, zunehmend an EU-Entwicklungen teilhaben.

Länder des westlichen Balkans

Gemäß dem Entwurf für eine Verordnung bezüglich eines Instruments für Heranführungshilfe (IPA)²⁹ ist die Komponente der Entwicklung von Humanressourcen, die darauf ausgerichtet ist, die Länder auf die Verwaltung und Durchführung des Europäischen Strukturfonds im Rahmen der Europäischen Beschäftigungsstrategie vorzubereiten, nur für Kandidatenländer zugänglich. Dennoch haben die Länder des westlichen Balkans Zugang zur Komponente des Institutionenaufbaus, deren Ziel es ist, geeignete administrative und gesetzliche Entwicklungen zu unterstützen. Darüber hinaus werden die Bürger und Institutionen in den Ländern des westlichen Balkans durch das Gemeinschaftsprogramm zum lebenslangen Lernen darin unterstützt, mit der europäischen Agenda für die allgemeine und berufliche Bildung vertraut zu werden. Dies erfolgt über Rahmenvereinbarungen zwischen der EU und dem jeweiligen Land.

Laut einer kürzlich veröffentlichten Mitteilung der Kommission zum westlichen Balkan³⁰ gelten die Ziele der Lissabon-Agenda im Zusammenhang mit dem Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess auch für die Länder des westlichen Balkans. Die Region sollte unter Berücksichtigung des Entwicklungsstandes ihrer Volkswirtschaften und ihres aktuellen Standes bei der Annäherung an die EU darin bestärkt werden, diese Ziele nach und nach zu erreichen. Später sollen die Bürger und Institutionen der Mitteilung zufolge in erster Linie mit der europäischen Agenda vertraut gemacht werden, insbesondere mit den Bereichen Bildung und Forschung. In der Mitteilung wird die Bedeutung der Kooperation, die in den vergangenen Jahren auf dem Gebiet der allgemeinen und beruflichen Bildung aufgebaut wurde, sowie die wichtige Rolle der ETF anerkannt. Zudem wird darin die ETF aufgefordert, die Unterstützung der Partnerländer im westlichen Balkan in Bezug auf die Reform der Bildungs- und Ausbildungssysteme fortzusetzen.

Benachbarte Länder

Mit dem Ziel eines langfristigen Ansatzes, der Reformen, eine nachhaltige Entwicklung und einen nachhaltigen Handel fördert und die Entwicklung eines Gebiets ermöglicht, das sich durch Wohlstand

²⁹ Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Schaffung eines Instruments für Heranführungshilfe (IPA)

³⁰ „Der westliche Balkan auf dem Weg in die EU: Konsolidierung der Stabilität und Steigerung des Wohlstands“; <http://europa.eu.int/comm/enlargement/docs/index.htm#acte> (Januar 2006)

und gute Nachbarschaftsbeziehungen auszeichnet³¹, werden Russland, die Länder der westlichen Neuen Unabhängigen Staaten und des südlichen Mittelmeerraums zunehmend in die neue europäische Nachbarschaftspolitik (ENP) eingebunden und können das europäische Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument in Anspruch nehmen³². Im Zusammenhang mit dem Entwurf der Verordnung zur Schaffung eines Europäischen Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstruments ist auch die Unterstützung politischer Maßnahmen zur Förderung von allgemeiner und beruflicher Bildung im Rahmen von EU-Programmen und „People-to-People“-Aktivitäten (Kontakte zwischen den Bevölkerungen untereinander) vorgesehen. Den Rahmen hierfür bildet die umfassende Aufforderung zur „Zusammenarbeit in den Sektoren Bildung, Ausbildung, Wissenschaft und Kultur“. Die europäische Nachbarschaftspolitik unterscheidet zwischen den östlichen und den südlichen benachbarten Ländern. In Bezug auf die Ostgrenze fordert sie die Durchführung von fachspezifischen und akademischen Austausch- und Besuchsprogrammen, eine Zusammenarbeit in den Sektoren allgemeine und berufliche Bildung sowie Partnerschaften zwischen lokalen und regionalen Verwaltungen. Hinsichtlich der Mittelmeergrenze sind die Ziele inhaltlich sehr ähnlich, wenn auch anders formuliert: interkultureller Dialog im Rahmen von Jugendaustauschmaßnahmen, Mobilität des Humankapitals, Transparenz der Bildungs- und Berufsabschlüsse. In den östlichen Ländern liegt das Augenmerk auf Zusammenarbeit, in den südlichen Ländern hingegen auf der Mobilität. Die Bildung soll in diesem Zusammenhang vor allem zu einem interkulturellen Dialog führen. Der jeweils dritte Punkt beantwortet unterschiedliche Fragen: Wie kann Zusammenarbeit erreicht werden? – Durch Partnerschaftsprogramme (für die östlichen Länder); Was soll erreicht werden? – Transparenz der Bildungs- und Berufsabschlüsse (für die südlichen Länder)³³.

In diesem Zusammenhang werden den jeweiligen Ländern derzeit von der Kommission Vorschläge für Aktionspläne unterbreitet. Im Hinblick auf die Priorität der Kontakte zwischen den Bevölkerungen untereinander wird der allgemeinen und beruflichen Bildung eine zunehmende Aufmerksamkeit zuteil. Dies gilt insbesondere für Marokko, Tunesien, Jordanien, die Ukraine und Moldau. Zu den zentralen Themen gehören:

- Die Heranführung der Bildungs- und Ausbildungssysteme an die Standards der EU-Mitgliedstaaten wird Marokko, Tunesien und Moldau vorgeschlagen, und zwar in Zusammenhang mit der Lissabon-Strategie (Marokko und Tunesien) oder zusätzlich zum Bologna-Prozess (Moldau).
- Auf dem Gebiet der allgemeinen und beruflichen Bildung soll ein politischer Dialog mit der EU in Gang gesetzt werden (Marokko, Tunesien, Israel, Ukraine und Jordanien).
- In den Bereichen Bildung, Ausbildung und Jugend soll die Zusammenarbeit verbessert werden (Marokko, Tunesien, Jordanien, Ukraine und Moldau).
- Das Hochschulbildungssystem sowie der institutionelle und gesetzliche Rahmen sollen in Übereinstimmung mit den Grundsätzen des Bologna-Prozesses verbessert werden (Marokko, Tunesien, Ukraine und Moldau).
- Die Beteiligung am Tempus-Programm soll gefestigt werden.
- Weitere Themen sind unter anderem: die Einführung des Europäischen Systems zur Anrechnung von Studienleistungen (European Credit Transfer System, ECTS) in der Hochschulbildung (Marokko, Tunesien); die Notwendigkeit der Verbesserung von Berufsbildungssystemen zur Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigungsfähigkeit und Mobilität (Marokko, Tunesien); die Verbesserung der Programme zum lebenslangen Lernen (Marokko, Tunesien); die Unterstützung der Umsetzung einer Hochschulbildungsreform (Marokko); die Notwendigkeit der Unterstützung bei der Gründung

³¹ Siehe Mitteilung der Kommission „Größeres Europa – Nachbarschaft: Ein neuer Rahmen für die Beziehungen der EU zu ihren östlichen und südlichen Nachbarn“. Verfügbar in deutscher Sprache unter http://europa.eu.int/comm/world/enp/policy_en.htm (März 2003)

³² Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates mit allgemeinen Bestimmungen zur Schaffung eines Europäischen Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstruments; siehe auch Mitteilung der Kommission Größeres Europa – Nachbarschaft: Ein neuer Rahmen für die Beziehungen der EU zu ihren östlichen und südlichen Nachbarn (2003)

³³ Diese Analyse stammt aus einem ETF-Dokument von Bianca Bäumler und Sam Cananagh mit dem Titel „ENP: Insights from Universities of Limerick and Bologna and potential significance for ETF“ [ENP: Erfahrungen der Universitäten Limerick und Bologna und mögliche Bedeutung für die ETF] (Dezember 2005). Auch weitere Aspekte des fünften Abschnitts beziehen sich auf dieses Dokument.

von Beobachtungsstellen für die Beschäftigungsfähigkeit an Universitäten (Tunesien); die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der informellen Bildung (Marokko, Moldau); die Verbesserung der Verwaltung des Bildungssystems (Marokko), die Entwicklung von Qualität in der Bildung; Überwachungs- und Bewertungsverfahren; Zertifizierungs- und Zulassungsverfahren; Fernlehre.

Eine grundlegende Frage in diesem Zusammenhang ist, inwieweit der ENP-Rahmen den Empfängerländern ein Gefühl der Teilhaberschaft vermittelt. Da ein Beitritt nicht zur Debatte steht, sind Motivation und Engagement für die Berücksichtigung und Umsetzung von in der EU verwendeten Ansätzen möglicherweise begrenzt und die Ergebnisse nicht sehr ergiebig. Dieses Risiko wird noch durch die Tatsache verstärkt, dass der Sektor allgemeine und berufliche Bildung von allen anderen Bereichen isoliert und im Aktivitätsbereich zugunsten von Kontakten zwischen den Bevölkerungen untereinander angesiedelt ist. Aus diesem Grund wird eine Verstärkung der Partnerschaft der Schlüssel zum Erfolg für alle Projekte in diesem Zusammenhang sein. Dies gilt in Bezug auf die Sicherstellung einer Teilhaberschaft ebenso für die Inanspruchnahme von Programmen zur Kofinanzierung und gemeinsame Ausschüsse für deren Ausarbeitung und Verwaltung. Darüber hinaus wird es notwendig sein, sinnvolle Beziehungen zu anderen Sektoren einzugehen sowie insbesondere Beschäftigungsstrategien zu entwickeln und das Augenmerk auf das Thema Armutseindämmung zu richten. Diesbezüglich könnten umfassende und systematische Rahmenkonzepte wie das lebenslange Lernen in dem allgemeinen Kontext wirtschaftlicher und sozialer Herausforderungen von großem Nutzen sein. Überdies wäre der Einsatz von Instrumenten zum Erlernen politischen Handelns, die den benachbarten Ländern zur Verfügung gestellt werden, im Rahmen einer offenen Methode der Koordinierung von entscheidender Bedeutung.

So erklärte der Vertreter der Europäischen Kommission bei dem Seminar 2005 in Turin³⁴, dass Reformen in Partnerländern systematisch, integriert und langfristig ausgelegt sein müssten. Pilotprojekte und Bottom-up-Ansätze (von unten ausgehende Ansätze) seien hierbei sinnvoll, da sie eine aktive Beteiligung von Interessengruppen sicherstellen. Diese sollten, so der Vertreter der Kommission, jedoch nur als Ergänzung einer systematischen Unterstützung umgesetzt werden. Daraus folgt, dass die Ziele, die zwar bereits durch den Aktivitätsbereich „People-to-People“ abgedeckt und vor allem auf die Hochschulbildung ausgerichtet sowie sehr allgemein formuliert sind, dennoch nahe legen, dass ehrgeizigere und nachhaltigere Reformen der Bildungs- und Ausbildungssysteme erforderlich sind, bei denen ein Lernen von der Vielfalt der europäischen Ansätze stattfinden und die ETF eine aktive Rolle spielen sollte. Hierfür sind weitere umfassende Anstrengungen in enger Zusammenarbeit mit nationalen/lokalen politischen Entscheidungsträgern und Interessenvertretern sowie bei Bedarf EU-Unterstützung erforderlich, damit Wirksamkeit und Teilhaberschaft sichergestellt werden können. Die volle Aufmerksamkeit muss deshalb, wie vorstehend erläutert, auf die lokalen Anforderungen und Erkenntnisse in Bezug auf Partnerschaften, die das Lernen voneinander ermöglichen, gerichtet werden.

Schlussfolgerungen

Die beträchtlichen Entwicklungen der Berufsbildungspolitik der EU, die im Rahmen der Lissabon-Strategie durch den Kopenhagen-Prozess erzielt werden konnten, die verstärkte Aufnahme von Bildungsreformen in die Agenden von Regierungen, der intensivierter Prozess des Lernens voneinander durch Peer-Learning-Aktivitäten in Europa, das starke Interesse der Partnerländer an EU-Aktivitäten im Bereich allgemeine und berufliche Bildung sowie die neuen Entwicklungen der EU-Außenpolitik durch das Instrument für Heranführungshilfe und das Europäische Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument haben ein positives Umfeld für einen verbesserten Lernprozess in Bezug auf Entwicklungen in der Berufsbildung in der EU und ihren Partnerländern geschaffen.

Der Fragebogen³⁵, den der kommende finnische Ratsvorsitz im Rahmen der Vorbereitung des Ministertreffens im Dezember 2006 als Folgemaßnahme zum Kopenhagen-Prozess vorgelegt hat, enthält die Frage, ob der Kopenhagen-Prozess oder bestimmte Elemente daraus gegenüber Drittstaaten geöffnet werden sollte. Durch die Fragestellung gibt Finnland indirekt eine positive Antwort. Politische Strategien, die darauf ausgerichtet sind, die Attraktivität und Wirksamkeit von Bildungs- und

³⁴ Siehe Einleitung oben und Fußnote 1

³⁵ „Towards Helsinki Communiqué – DGVT members' and Social Partners' views on future priorities and strategies“ [Communiqué zur Vorbereitung von Helsinki – Ansichten der Generaldirektoren für Berufsbildung und der Sozialpartner zu künftigen Prioritäten und Strategien]. Fragebogen für die europäischen Generaldirektoren für Berufsbildung und Sozialpartner.

Ausbildungssystemen zu erhöhen, Bildungschancen für alle zu fördern, neue Verwaltungsmethoden zur Einbeziehung aller Interessengruppen in aktive Partnerschaften zu entwickeln, Instrumente und Ansätze für eine höhere Transparenz und Qualität zu schaffen sowie zu erhöhter Mobilität und Flexibilität zu führen, können auch zur Bewältigung der Herausforderungen in Drittländern im Zusammenhang mit der Globalisierung, einer wissensbasierten Wirtschaft und dem sozialen Zusammenhalt angewendet werden. Sie können zudem zu einer Erweiterung und Festigung von Partnerschaften zwischen der EU und ihren Partnerländern beitragen. Generell sollten die Ansätze der EU im Bereich allgemeine und berufliche Bildung, einschließlich der offenen Methode der Koordinierung, nicht nur als Strategien für Herausforderungen innerhalb der EU und in den Beitritts- oder Kandidatenländern betrachtet werden.

Wie Projekte und Initiativen gezeigt haben, die von der ETF durchgeführt wurden, gibt es jedoch einige Voraussetzungen für eine erfolgreiche Umsetzung in den Partnerländern. Das Erlernen politischen Handelns erfordert Engagement, Fachkenntnisse, Verwaltungskapazitäten, ausreichende Ressourcen, darunter Zeit und finanzielle Mittel, sowie partnerschaftliche Beziehungen für eine Zusammenarbeit. Partnerschaften sind auf allen Ebenen von wesentlicher Bedeutung, d. h. einerseits zwischen den beteiligten Akteuren und vor allem den Sozialpartnern sowie andererseits zwischen den nationalen/lokalen Akteuren und ihren EU-Partnern in Partnerschaften, die in Bezug auf das Erlernen politischen Handelns gebildet wurden, mit denen Reaktionsfähigkeit in lokalen Kontexten und Teilhaberschaft sichergestellt werden sollen.

Strategien im Bereich der Berufsbildung müssen im Rahmen einer weit gefassten wirtschafts- und sozialpolitischen Agenda berücksichtigt werden. Auch im Hinblick auf Volkswirtschaften und Arbeitsmärkte muss anerkannt werden, dass eine Wechselbeziehung mit der EU besteht. Jede Maßnahme ist im Rahmen einer umfassenden Strategie zum lebenslangen Lernen mit anderen Maßnahmen verknüpft und muss sowohl in Bezug auf ihren unmittelbaren Nutzen als auch auf ihre Auswirkungen auf das System geprüft werden, die Änderungen in der Denkweise der Menschen herbeiführen sollen.

Aus diesem Grund ist es fraglich, inwieweit das Instrument für Heranführungshilfe und das Europäische Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument das Erlernen politischen Handelns und dessen Umsetzung in den Partnerländern über die Kandidatenländer hinaus tatsächlich wirksam unterstützen können. Es gibt zwar Interessensbekundungen in Bezug auf EU-Strategien (einschließlich der vollständigen Lissabon-Agenda für IPA-Länder) sowie auf die Intensivierung der diesbezüglichen Zusammenarbeit, allerdings gehen diese in der Regel nicht über den Rahmen der „People-to-People“-Aktivitäten hinaus. Diese stellen jedoch keinen geeigneten Ausgangspunkt für die Entwicklung und die Umsetzung der benötigten Reformen des Systems dar. Aufgrund des Schwerpunkts, der im Europäischen Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument und im Bologna-Prozess hauptsächlich auf der Hochschulbildung liegt, besteht überdies die Gefahr, dass die Berufsbildung vernachlässigt wird.

Daher sind neue oder verstärkte Partnerschaften zwischen der EU und ihren Partnerländern im Bereich Berufsbildung erforderlich. Das vorrangige Ziel sollte hierbei darin bestehen, dass Reformen des Berufsbildungssystems als Voraussetzung für die Erfüllung der Beitrittsvorbereitungsstrategie, der Einbeziehung in das neue Europäische Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument und der Schaffung einer Freihandelszone Europa-Mittelmeer entwickelt und umgesetzt werden. Derzeit werden in der EU im Rahmen der offenen Methode der Koordinierung und seit kurzem auch durch Peer-Learning-Aktivitäten zunehmend partnerschaftliche Ansätze eingeführt. Daraus wird ersichtlich, dass auch in Bezug auf die Partnerländer solche Ansätze notwendig sind, die ebenfalls durch das Instrument für Heranführungshilfe und das Europäische Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument unterstützt werden sollten.

Darüber wird neben der Frage des kommenden finnischen EU-Ratsvorsitzes die Frage aufgeworfen, inwieweit sich die Beteiligung von Partnerländern an bestimmten Elementen des Kopenhagen-Prozesses auf die politischen Strategien der EU und die Lissabon-Strategie auswirken würde. Eine Antwort ist: im Bereich der Mobilität. In den Bologna-Prozess, der die Zusammenarbeit und Mobilität auf dem Gebiet der Hochschulbildung betrifft und sich mit Themen wie Transparenz, Anrechnung/Übertragung von Studienleistungen, Qualifikationsrahmen und der Qualitätssicherung befasst, sind bereits 45 Länder eingebunden, die weit über die Grenzen der EU und ihrer Kandidaten- und möglichen Kandidatenländer hinausreichen. Da der Brückenschlag und/oder das Verwischen der Grenzen zwischen Berufsbildung und Hochschulbildung in den politischen Agenden zunehmend an Bedeutung gewinnt, bildet diese Entwicklung bereits eine gute Grundlage für den Aufbau einer intensiveren Zusammenarbeit und Partnerschaft im Bereich Berufsbildung mit Ländern jenseits der

Grenzen der EU³⁶. Insbesondere das Europäische Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument fördert die Transparenz von Qualifikationen in den Ländern des Mittelmeerraums mit dem Ziel, die Mobilität zu erleichtern. Daher ist es klar, dass Berufsbildungsreformen in den Partnerländern dazu beitragen werden, die in der EU bestehenden Herausforderungen zu bewältigen, z. B. im Hinblick auf die abnehmende und alternde Erwerbsbevölkerung. So ist anzunehmen, dass die Lissabon-Strategie stark von den Berufsbildungsreformen in den Partnerländern beeinflusst werden wird. Der Austausch in Bezug auf Berufsbildungsstrategien zwischen der EU und ihren Nachbarländern ist jedoch bisher weitgehend einseitig verlaufen. Aus diesem Grund ist es unerlässlich, weitere intensive und umfassende Austausch- und Partnerschaftsprogramme zur Berufsbildung im europäischen Raum zu schaffen.

³⁶ Siehe insbesondere „How human resource development can contribute to the EU policy for pre-accession assistance“ [Mögliche Beiträge der Entwicklung von Humanressourcen zur EU-Politik in Bezug auf die Heranführungshilfe] : ETF-Dokument/Seminar „What is good for EU is good for its neighbours!“ [Positive Entwicklungen in der EU können auch für ihre Nachbarländer nützlich sein] (Juni 2005)



AUS DER VIELFALT LERNEN: EINE NEUE GENERATION VON LERNMÖGLICHKEITEN FÜR SYSTEME UND EINZELNE BÜRGER

Jean Gordon, April 2006

Einführung

Die Fragestellung lautet: Wie lässt sich gewährleisten, dass das Erlernen politischen Handelns für allgemeine und berufliche Bildungssysteme die besten neuen Paradigmen widerspiegelt und gleichzeitig für jedes System und jedes Land relevant ist, so dass lohnende Lernmöglichkeiten für Einzelne geschaffen werden? Wie können wir das Lernen von Systemen fördern und ermöglichen, um ein bestmögliches Gleichgewicht zwischen den Anforderungen des Systems (des Ganzen) und der kontinuierlichen Weiterentwicklung und entsprechenden Belohnungschancen für Einzelne zu erreichen? Im Jahr 2005 organisierten das EIESP und seine Partner¹ zwei Seminare über die Zukunft des Lernens, die aktuelle Informationen für die Debatte über die allgemeine Ausrichtung der Strategien und der Praxis des Lernens in Europa liefern sollten. Im Mittelpunkt des ersten Seminars stand die Frage, wie lernende Systeme lernen, das zweite beschäftigte sich mit neuen Lernparadigmen und Prioritäten. Wie ein Teilnehmer bemerkte, liegt das Problem für Organisationen (oder Systeme?), die das Lernen scheuen, darin, dass Lernen stattfindet, aber die Ergebnisse nicht vorhersagbar sind. Deshalb ist es unbedingt notwendig, die „Lernreise“ zu planen und zu strukturieren und von Anfang an Folgemaßnahmen einzuplanen. Das kann laterales oder „Out of the box“-Denken über neue Visionen, Ziele, Ansätze usw. erfordern.

Die folgenden Überlegungen sollen einige mögliche Diskussionsrichtungen für den Workshop zum Thema „Aus der Vielfalt lernen: Entwicklungen im Bereich der Berufsbildung in der EU und deren Relevanz für die Partnerländer“ bei der Zusammenkunft des ETF-Beratungsgremiums 2006 aufzeigen. Für eine umfassende Darstellung müsste eine breite Palette von Fragen berücksichtigt werden. In diesem kurzen Text geht es jedoch vor allem um zwei Bereiche: zum einen um die Vielfalt der europäischen Erfahrung, zum anderen um ausgewählte Auswirkungen der „Diversifizierung“ des Lernens. Einerseits beschäftigt sich der Text mit einigen Fragen, die sich bei dem Versuch stellen, die europäische Erfahrung für das Erlernen politischen Handelns gezielt zu nutzen, und andererseits damit, ob und wie die Veränderungen, die sich durch das Lernen des Einzelnen ergeben, auch für das Erlernen politischen Handelns durch Systeme relevant sein können. Es wird gefragt, wie sich gewährleisten lässt, dass Synergien zwischen Prozess und Konzeption freigesetzt werden und dabei der nationale Kontext und starke lokale Inhalte im Mittelpunkt stehen.

Entwicklungen der letzten Jahre

Derzeit lassen sich drei grundlegende Situationen unterscheiden, in deren Kontext die verschiedenen Länder, die mit der ETF zusammenarbeiten, ihre Bildungs- und Berufsbildungssysteme überarbeiten und reformieren. In einigen Ländern dominiert eine davon, in anderen kommen mehrere davon zusammen. Gemeint sind die folgenden Situationen:

- Übergang zur Marktwirtschaft, der in den meisten Fällen seit einigen Jahren im Gange ist und umfangreiche Reformen umfasst, auch wenn ebenso wesentliche Probleme noch zu lösen sind
- Situationen nach Konflikten oder, in anderen Ländern, aktuelle Konflikte, die besondere Hindernisse und Schwierigkeiten verursachen
- große gesellschaftliche und wirtschaftliche Herausforderungen, z. B. Analphabetismus, geschlechterspezifische Fragen, Armut, demographische Entwicklung, informelle Arbeitsmärkte.

In Bezug auf die Unterstützung des Reformprozesses stand die letzte Phase im Zeichen folgender Faktoren:

- Geberhilfe für die Reformen auf dem Weg zum EU-Beitritt (in bestimmten Fällen) oder auf dem Weg zur Marktwirtschaft (in anderen Fällen) oder bei der Bewältigung großer sozialer Probleme

¹ Organisatoren waren das EIESP, Herausgeber des European Journal of Education, die Fundação Calouste Gulbenkian, Scottish Executive, Futuribles, das International Futures Forum, die Ecole Supérieure de Commerce de Paris, die Association française des administrateurs d'éducation, Université de Paris-Dauphine in Zusammenarbeit mit der OECD. Sie fanden in Glasgow (24./25. Juni, Bericht online unter www.internationalfuturesforum.com/fol) und Paris (25./26. November, Bericht erscheint im April 2006 unter www.e-education-europe.org) statt.

- einer Tendenz zur externen Unterstützung in Form von „Fachwissen“, d. h. des Imports von Know-how, Erfahrung, Vorschlägen usw. aus anderen Bildungs- und Berufsbildungssystemen
- Reformen durch Ministerien.

Aus spezifisch europäischer Sicht manifestierte sich die „Vielfalt“ in Form von:

- Sensibilisierung für die möglichen Optionen und Lösungen, für die sich die verschiedenen EU-Mitgliedstaaten entschieden haben
- Informationen über die Funktionsweise von Systemen, ihre Strategien, Arbeitsmechanismen, institutionellen Rahmen usw.
- Fachwissen über ihre Konzeption und Umsetzung.

Wie häufig angemerkt wird, ist jedoch diese Geberhilfe, ob sie nun ausschließlich aus europäischen Quellen oder auch von anderer Seite stammt, weder sehr gut koordiniert noch klar durchdacht. Die Auslegung der Leistungsbeschreibung sowie Ausführung und Inhalt der Beiträge hängen möglicherweise davon ab, welches Konsortium eine bestimmte Ausschreibung gewonnen hat. Deshalb haben die entsprechenden Ansätze, auch wenn sie sich zu Recht auf die Vielfalt der europäischen Systeme stützen, nicht immer kohärente Rahmenbedingungen geschaffen, unter denen die Länder diese Vielfalt verstehen und daraus lernen konnten. Die Maßnahmen zielen zwar, was die Politik- und Strategieentwicklung betrifft, eindeutig auf Kohärenz und eine klare Richtung ab, doch das Erlernen politischen Handelns kann durch eine starke Fragmentierung (Konzentration auf „Komponenten“, Teilsysteme, Untersektoren, Pilot-Initiativen usw.) und eine unzureichende Zusammenarbeit der Geber im Verlauf der Maßnahme erheblich beeinträchtigt sein. In einigen Regionen wurde ein sektoraler Ansatz mit größeren Zeitrahmen und dem Ziel einer stärkeren Identifikation der Regierungen usw. festgelegt, insgesamt aber dominiert wahrscheinlich ein projektbasiertes Vorgehen mit kürzeren Einheiten.

Auch stellt sich die Frage, ob die EU nicht manchmal widersprüchliche Erwartungen formuliert, wenn sie Partner und Nachbarländer ermutigt, favorisierte Lösungen in Erwägung zu ziehen oder sie sogar zu übernehmen, aber keine Rahmenbedingungen oder Mechanismen bereitstellt, um sie in den Denk- und Entwicklungsprozess einzubeziehen.

In diesem Dokument kann natürlich keine Bilanz gezogen werden, vielmehr geht es darum, einige Faktoren zu untersuchen, die sich auf die nächste Phase auswirken und darauf Einfluss haben, wie die Länder auf die Herausforderungen reagieren, die sich für das Erlernen politischen Handelns im folgenden Prozess stellen:

- Entwicklung oder Stärkung einer Vision
- Definition der einschlägigen Werte, auch im Hinblick darauf, wie die regionalen Einheiten aufeinander (und die Außenwelt) reagieren²
- Festlegung von Zielen
- Klärung der Erfolgsfaktoren (d. h. der Schwerpunkte).

² Für eine nützliche Kurzdarstellung des hermeneutischen Ansatzes siehe z. B. E. Viertel, S. Nielsen, D. Parkes, S. Poulsen, "From project to policy evaluation in vocational education and training – possible concepts and tools. Evidence from countries in transition", in *The foundations of evaluation and impact research, Third report on vocational training research in Europe*, Cedefop Reference Series 58 (2004).

Nutzung der europäischen Vielfalt für Lernmöglichkeiten

Was kann die EU-Erfahrung zum Erlernen politischen Handelns im Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung beitragen?

- Implizite und explizite Werte
- Fachwissen, Erfahrung und Praxis – Quelle von Vielfalt, Ideen und Peer-Learning
- gemeinsame Entwicklungen – gemeinsame Grundsätze, Bezugsrahmen, „Prozesse“ usw.
- Messkriterien in Bezug auf bestimmte Visionen oder Werte
- den politischen Kontext und die Erfahrungen, z. B. eine Geschichte der Bildung und Berufsbildung in der EU, Erfahrungen in der Begleitung des Übergangs, eine Folge von Erweiterungen und den Ausblick auf die nächste Phase.

Die Entwicklungen im europäischen Bildungs- und Berufsbildungswesen könnten aus unterschiedlicher Sicht untersucht werden. Eine Betrachtung aus der „Top-down“-Perspektive würde die Entwicklung des ordnungspolitischen Rahmens, Entwicklungen der nationalen Regierungspolitik usw. umfassen, während aus der „Bottom-up“-Perspektive sicherlich die Ergebnisse zahlreicher Fachleute aus der Praxis und politischer Entscheidungsträger in verschiedenen Kombinationen, Teams, Gruppen usw. im Mittelpunkt ständen. Bei Beiträgen aus der Bottom-up-Perspektive liegt ein Risiko darin, dass zu wenig und zu selten qualitative Bewertungen stattfinden und es insgesamt zu lange dauert, bis Entwicklungen gewinnbringend genutzt und vernetzt sowie mögliche Lehren aus ihrer Vielfalt gezogen und sie neu ausgerichtet werden. Deshalb ist der Reifungsprozess vielfach nur partiell und fragmentiert und auf systemischer Ebene unterschiedlich erfolgreich. *Ex-post*-Bewertungen lassen darauf schließen, dass auf der Praxis- und Praktikerebene viele qualitativ hochwertige Ergebnisse erzielt wurden, die jedoch zumeist isoliert bleiben und nicht reinvestiert werden. Trotzdem können sie in den reichhaltigen Fundus eingehen, aus dem die an Reformen beteiligten Berater ihre Beispiele beziehen.

Eine unumgängliche Frage lautet also: Gibt die EU das, was sie „gelernt“ hat (und was ihre Bestandteile gelernt haben) mit der größtmöglichen Kohärenz, Effektivität und Effizienz weiter? Die Europäische Kommission hat in den letzten Jahren vor allem zwei Instrumente als Hebel für die Politikgestaltung in den EU-Mitgliedstaaten verwendet: das offene Koordinierungsverfahren und die Peer-Reviews. Beide dienen als Werkzeuge zur Verbreitung von Informationen und zur Festlegung von Messkriterien für Innovation, beispielhafte Verfahren usw. Beide sind im Wesentlichen „Bottom-up“-Ansätze, die ein kooperatives Arbeiten sowohl auf transnationaler Ebene als auch innerhalb nationaler Teams fördern. Die ETF sammelt umfangreiche Erfahrungen im Einsatz von Peer-Reviews in den südosteuropäischen Partnerländern. Die Teilnahme an verschiedenen Konsultationen, z. B. zum europäischen Qualifikationsrahmen (EQF) ist Teil des offenen Koordinierungsverfahrens. Hier stellen sich unter anderem folgende Fragen: erstens, ob die Partnerländer besser und systematischer zusammen mit den Mitgliedstaaten in diese Prozesse einbezogen werden könnten, um das Erlernen politischen Handelns zu stärken, und zweitens, wie die Messkriterien aussehen sollten. Im Rahmen der Bewertung des Beitrags der EU zu Veränderungen und Entwicklungen in den Partnerländern könnte es nützlich sein, der Frage nachzugehen, ob es nicht sinnvoller wäre, für den Umgang mit verschiedenen Kontexten auch unterschiedliche Messkriterien zu verwenden bzw. nach welchen Gesichtspunkten diese entwickelt werden könnten.

Innovation und bewährte Verfahren

Inhaltlich gehört es zu den Stärken und Werten der ETF – und ihrer Geschichte – die Vielfalt der verschiedenen europäischen (und anderen) Erfahrungen zu würdigen und ihren Partnern nach Möglichkeit Instrumente und Erfahrungen zu vermitteln, die sie in die Lage versetzen, sich in Bezug auf verschiedene Systeme und Ansätze zu positionieren. Gleichzeitig besteht (auch in Teams, die EU-finanzierte Projekte im Rahmen der Programme SOKRATES, LEONARDO, EQUAL usw. durchführen)

erheblicher Druck, „bewährte Verfahren“ zu beschreiben und zu befolgen, deren Definition notwendigerweise relativ bleibt und so in der Umsetzung eine Grauzone schafft.

Die Fragen zur Innovation sind bekannt und oft zu hören: Wie definieren wir sie? Innovation für wen? Für wie lange? usw. Auf EU-Ebene wird allgemein davon ausgegangen, dass der Begriff Innovation flexibel eingesetzt wird, um eine Strategie oder Vorgehensweise zu beschreiben, die im jeweiligen Kontext neu ist, unabhängig davon, wie gängig sie andernorts sein mag. Doch Innovation kann ebenso wenig wie bewährte Verfahren aus dem Kontext gerissen werden, in dem sie ursprünglich entwickelt wurde. Außerdem kann für Partnerländer, die umfassende Reformprogramme durchführen, eine Anleitung zur Vermeidung der Fehler, die mit innovativen Ansätzen in bestimmten EU-Mitgliedstaaten gemacht wurden, sehr hilfreich sein.

Die Hervorhebung, Präsentation und Übertragung bewährter Verfahren (modellhafte Beispiele, Erfolgsgeschichten usw.) sind Bestandteile der Peer-Reviews und des offenen Koordinierungsverfahrens. Dahinter steht das Ziel, in einem nicht zentralisierten Bottom-up-Prozess eine stärkere Konvergenz der EU-Systeme zu erreichen, und zwar beispielsweise über eine Diskussion ähnlicher Probleme und angemessener Lösungen (*weniger formale Ebene*) bis hin zu formalen Messkriterien (*stärker bis sehr formale Ebene*). Das erfordert reale Möglichkeiten zum Erfassen des Kontexts, in dem die jeweilige Verfahrensweise oder Strategie wirkt (Strukturen, Finanzierung, Institutionen, Traditionen, akzeptierte Praxis, Sozialpartner usw.) sowie des wesentlichen Beitrags, der Ergebnisse und/oder Erfolge der Verfahrensweise und wirft Fragen zu vergleichbaren unterstützenden Strukturen, Institutionen, Praktiken usw. in den verschiedenen beteiligten Ländern auf.

Unabhängig davon, ob die untersuchte Strategie oder Verfahrensweise nun eine praktische Lösung für bestimmte gemeinsame Probleme bietet oder Teil eines Entwicklungsprozesses ist, kann sie in jedem Fall keine schnelle Lösung für die Politikgestaltung bieten, denn es ist immer notwendig, die für „unser“ System ermittelten Fragestellungen zu den für das „andere“ System festgestellten in Bezug zu setzen. Der Verweis auf „bewährte Verfahren“ gehört im Fall technischer Unterstützung meist implizit oder auch explizit dazu, ist jedoch unter Umständen eher inhalts- als prozessorientiert. Da wir nicht im Kontext der Produktion, sondern im komplexen Umfeld der Bildungs- und Berufsbildungssysteme arbeiten, stehen wir in Bezug auf die Frage, wie wir einen solchen Ansatz als effizientes Übertragungsinstrument nutzen können, zweifellos noch ganz am Anfang.

Die Ziele der Berufsbildung

Als Ziel der Berufsbildung gilt allgemein eine Kombination von verbesserter Beschäftigungsfähigkeit und Befriedigung des Arbeitsmarktbedarfs, Bildung der Bürger von morgen durch persönliche Entwicklung und Vermittlung der Grundlagen für lebenslanges Lernen. Über die relative Bedeutung des einen oder anderen Elements wird häufig diskutiert, und je nach Kontext und Zeitraum werden unterschiedliche Schwerpunkte gelegt. Sie sind für das Erlernen politischen Handelns für die Bildungs- und Berufsbildungssysteme insofern von Bedeutung, als die Ziele des Systems die Grundlage für die Politikgestaltung darstellen sollten.

- Der Begriff der Beschäftigungsfähigkeit ist nicht statisch oder unveränderlich. Er kann je nach gesellschaftlichem und wirtschaftlichem Bedarf, Qualifikations- und Beschäftigungsniveaus usw. unterschiedlich sein. Einige Beobachter sehen derzeit einen grundlegenden Wandel von der „qualifikationsorientierten Einstellung und wertorientierten Ausbildung“ zur „wertorientierten Einstellung und qualifikationsorientierten Ausbildung“.³
- Inwieweit geht das Ziel der persönlichen Entwicklung in der Übertragung nationaler Praktiken auf EU-Ebene zur Festlegung gemeinsamer Grundsätze verloren? Gibt es eine echte Synergie zwischen den Arbeiten auf EU-Ebene zu den Themen aktive Staatsbürgerschaft und Schlüsselkompetenzen (und dem Wohlergehen des Einzelnen in der Gesellschaft)?
- Werden die Ziele der Berufsbildung anders behandelt, wenn sich die Gruppe der an den politischen Diskussionen beteiligten Akteure ändert? Wird sich dadurch auch das Erlernen politischen Handelns verändern?

³ Patricia Aburdene, *Megatrends 2010, The Rise of Conscious Capitalism*, 2005

- Wird der Prozess der Erzeugung von Synergien mit den Beteiligten zur Festlegung gemeinsamer Zielsetzungen die Ziele selbst verändern?
- Wie können wir gewährleisten, dass die festgelegten Ziele dem lokalen Kontext angepasst sind und gleichzeitig an einer größeren transnationalen Dynamik teilhaben?
- Wie werden sich die genannten Faktoren darauf auswirken, wie die Zielsetzungen in Politiken und Strategien umgesetzt werden, und zwar weniger mechanistisch in Bezug auf Infrastruktur, Hardware usw. als vielmehr im Hinblick auf Beziehungen, Räume und Offenheit für die Meinungen der Lernenden?

Bei der Erörterung solcher Fragen sollte insbesondere diskutiert werden, wie die Beiträge der EU (definiert als Brüssel) und ganz Europas (definiert als die Länder) in nächster Zeit bestmöglich genutzt werden können. Kann dies weiterhin durch Hinzuziehung von Fachkompetenz von außen geschehen, oder sollte der Schwerpunkt eher auf dem grenzüberschreitenden Erfahrungsaustausch, dem Lernen voneinander und der Erkenntnis liegen, dass jeder Austausch auf Gegenseitigkeit beruht? Das könnte eine Verstärkung des regionalen Ansatzes der ETF nahe legen.

Im nächsten Abschnitt wollen wir von der europäischen Perspektive und dem Schwerpunkt auf den Inhalten zu anderen Faktoren übergehen, die das Erlernen politischen Handelns beeinflussen, und eher den Prozess in den Mittelpunkt stellen.

Faktoren, die zum Erlernen politischen Handelns beitragen

Dieser Abschnitt beschäftigt sich mit anderen Formen der Vielfalt, die sich auf das Erlernen politischen Handelns auswirken. Zunächst werden einige der Probleme erörtert, die sich bei der Arbeit in Partnerschaften stellen, und einige Fragen in Bezug auf die Technologieentwicklung und ihre Relevanz im Hinblick auf das Erlernen politischen Handelns für Bildungssysteme angesprochen. Im letzten Abschnitt werden einige Fragen dazu gestellt, wie lernende Systeme lernen.

Prozess – die Rolle der Partnerschaft

Die Einbeziehung eines breiten Spektrums von Akteuren wird zunehmend positiv angenommen und ist meistens in Reformprozesse integriert. Doch auch bei einer erweiterten Gruppe von Beteiligten stellt sich immer noch die Frage, wer zum Kreis der Beteiligten gehört. In den letzten Jahren war eine Tendenz zu beobachten, neben den unmittelbaren wirtschaftlichen Partnern (Arbeitgeber, Gewerkschaften, Handelskammern) auch Eltern, lokale Interessengruppen, Unternehmensgruppen usw. einzubeziehen. Die Gruppe der beteiligten Akteure wird zunehmend breiter definiert. Zu dieser Praxis hat auch die Dezentralisierung der Entscheidungsprozesse und der Finanzierung beigetragen, die es notwendig gemacht hat, Partner auf regionaler und lokaler Ebene einzubeziehen.

Ein Ziel der Partnerschaft besteht zunehmend darin, Synergien zu erzeugen, um gemeinsame Ziele festzulegen und einen gemeinschaftlichen kreativen Prozess in Gang zu setzen, der auch mit der Definition der Werte des Systems im Zusammenhang steht. Mit einem aus der Architektur entlehnten Bild setzt sich Christopher Alexander⁴ für die Praxis ein, mit allen Menschen zusammenzuarbeiten, die voraussichtlich in einer neuen Nachbarschaft wohnen und arbeiten werden. Sie sollen als Informations- und Inspirationsquelle dienen, damit das entwickelte Projekt so realitätsnah wie möglich ist. Er beschreibt den langsamen Prozess des Erfassens und Verstehens der tiefsten Gedanken und Gefühle zu dem zu erschließenden Gelände. Es geht nicht um eine einmalige Konsultation, damit dieser Punkt abgehakt werden kann, sondern um einen kontinuierlichen Austausch, der ein Lernen im Kontext und *in situ* ermöglicht. Diese Arbeitsweise erhöht auch die Chancen, dass das produzierte „Wissen“ lokaler Natur sowie für den lokalen Bedarf und den spezifischen Kontext relevant ist. Ein derartiger Prozess soll auch sicherstellen, dass sich die am stärksten betroffenen Akteure mit den Ergebnissen identifizieren können. Dieser Ansatz strebt ein Gleichgewicht und eine Verbindung zwischen den einzelnen Teilen und dem Ganzen an und unterscheidet sich damit gar nicht so sehr von den Herausforderungen, vor denen die nationalen allgemeinen und beruflichen Bildungssysteme stehen, die ja ebenfalls aus

⁴ Siehe seine Arbeit zum Aufbau lebendiger Nachbarschaften – www.livingneighbourhoods.org

verschiedenen Unterkomponenten bestehen (oder von den nationalen Systemen in ihrer Beziehung zur supranationalen Ebene).

Eine Gruppe betroffener Akteure wird jedoch nach wie vor kaum ernsthaft, regelmäßig und systematisch konsultiert: die Schülerinnen und Schüler. Welche Rolle könnten die Jugendlichen als Interessengruppe bei der Gestaltung der Strategien für die neuen Lernumgebungen spielen? Wie könnte ihr spezifischer Beitrag zum Erlernen politischen Handelns aussehen? Angesichts der aktuellen Verschiebungen in den Mustern der Wissensübertragung könnte es sich als schlechte Risikoanalyse erweisen, würde man ihren spezifischen Beitrag ignorieren!

Zu gewährleisten, dass Inhalte durch den Prozess und nicht getrennt von ihm entwickelt werden und im Kontext verankert sind, ist eine große Herausforderung, die eine intensive Interaktion zwischen Konzeption und Entwicklung erfordert. Der Aufbau zunehmend komplexerer Partnerschaften und die Arbeit mit ihnen kann als Teil der „Lernreise“ betrachtet werden, doch wird diese Reise einigermaßen geplant oder nur vom Zufall oder bestenfalls glücklichen Fügungen bestimmt sein? Wie kann diese Reise durch einen kokreativen partnerschaftlichen Prozess zur Festlegung der Vision und der Werte für Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung beitragen?

Technologie – ist sie für das Erlernen politischen Handelns relevant?

Die Antwort lautet schlicht und einfach, dass Fragen über die unmittelbaren und längerfristigen direkten und indirekten Auswirkungen der Technologie sich nicht umgehen oder als zweitrangig abtun lassen. Mit den folgenden Fragen wird versucht, technologische Aspekte zu den politischen Auswirkungen in Bezug zu setzen.

- Wie wirkt sich eine neue Generation von Technologien und Schnittstellen, die den Zugang zum Lernen und seine Vermittlung umgestalten werden, auf die Politikformulierung aus?
- Wie werden Veränderungen am *Lernort* sich auf die Reflexion über Systeme und ihre Konzeption auswirken?
- Welche Botschaften ergeben sich aus den Ergebnissen der aktuellen Hirn- und Lernforschung für die politischen Entscheidungsträger im Hinblick auf Lernstile, Emotionen, Anpassungsfähigkeit usw.? (siehe www.oecd.org/edu/brain)
- Wie trägt die Politikkonzeption den *De-facto*-Veränderungen in der Organisation des Wissens und seiner Weitergabe zwischen Generationen Rechnung?
- Wie wirken sich die genannten Faktoren auf die Verfügbarkeit von (räumlichen und zeitlichen) Lernmöglichkeiten aus? Die Übergangswirtschaften haben mit chronischer Unterversorgung zu kämpfen, doch die Bevölkerung wird zunehmend privaten Zugang zum Internet und seinen Angeboten als Lernplattform erhalten. Der „100-Dollar-Laptop“ ist da nur ein erster kleiner Anfang.
- Welche Auswirkungen haben die verschiedenen Erscheinungsformen der digitalen Kluft für politische Entscheidungsträger – der digitalen Kluft zwischen Ländern, aber auch innerhalb der Länder (Inseln digitaler Armut in reichen Ländern und digitalen Reichtums in armen Ländern), zwischen den Generationen, d.h. den Lernenden und den Entwicklern und Betreibern der Lernumgebung (Kinder als „digitale Eingeborene“, Erwachsene als „digitale Immigranten“), dem System und der Bevölkerung usw.?

Das Lernen sinnvoll, einprägsam und motivierend gestalten

Dieser Abschnitt nimmt Bezug auf den Bereich des E-Learning und insbesondere die Arbeit von Mitarbeiter von CISCO Systems⁵. Beim Lernen scheint es, ob es nun um Kompetenzen oder politisches Handeln geht, einige gemeinsame Aspekte zu geben:

- Kommunikation und Bewusstsein

- Wissenstransfer
- Entwicklung von Qualifikationen und
- individuelle und kooperative Durchführung.

In den genannten Elementen können wir alle die verschiedenen Phasen wieder erkennen, die bei der Einbringung internationaler Erfahrungen in Reformprozesse eine Rolle spielen: Sensibilisierung, Information, Fachwissen, Stärkung der Handlungskompetenz und Konzeptionsphasen, die angeblich alle Lerneffekte erzeugen sollen... Es wird viel darüber diskutiert, ob und unter welchen Bedingungen dies tatsächlich der Fall ist.

Vielleicht ist es eine Frage einer gründlicheren Analyse der Erfolgsfaktoren (d. h. der Schwerpunkte). Ebenfalls in Anlehnung an die Arbeitsentwicklungsansätze für das E-Learning lässt sich feststellen:

- In Bezug auf Kommunikation und Bewusstsein wird meist eine starke Wirkung von Inhalten für große Gruppen, eine breite Schwerpunktsetzung und geringe Selbstbestimmung betont.
- Auch der Wissenstransfer ist tendenziell stark inhaltsorientiert, aber vielleicht eher auf mittelgroße Gruppen ausgerichtet. In diesen Fällen wird ein klarerer Lernschwerpunkt und eine eindeutige Richtung gefordert.
- Bei der Entwicklung von Kompetenzen wird zunehmend Gewicht auf Faktoren wie Klarheit des Lernschwerpunkts, Selbstbestimmung, lernerzentrierte Ansätze und Vernetzung gelegt.
- Bei der individuellen und kooperativen Durchführung liegt der Schwerpunkt auf interaktiven Netzen. Sie betrifft kleine Gruppen mit stark fokussierten Lernzielen. Auch regionale Projekte der ETF sind so konzipiert, dass sie beim Lernen aus vernetzten Aktivitäten einen Mehrwert erzielen.

Diese kurze Zusammenfassung kann nur einen flüchtigen Einblick in einige Betrachtungen zum E-Learning vermitteln. Doch inwiefern beleuchtet sie die Frage, wie europäische Erfahrungen für das Erlernen politischen Handelns in den Partnerländern genutzt werden? Man ist versucht, zu fragen, ob wir vielleicht die falschen Instrumente zur Erreichung unserer Ziele einsetzen oder unsere Erwartungen angesichts der eingesetzten Werkzeuge und Ansätze zu hoch und zu komplex sind.

Sind die Lernprozesse von Systemen und einzelnen Bürgern gleich?

Haben Systeme andere Lernstile und brauchen auch sie flexible, offene Ansätze? Der Vergleich zwischen dem Einzelnen und dem lernenden System wirft eine Reihe von Fragen auf. Sie betreffen die Voraussetzungen des Lernens, das Lernen aus Erfahrungen, den Lernort, den Übergang von der Kontrolle zur Teilhabe, von zentralisierten zu dezentralen Prozessen, vom Top-down- zum Bottom-up-Ansatz und von der Suche nach technischen Lösungen zur Entwicklung von im lokalen Kontext verwurzelten Lösungen.

Wie wichtig ist der Begriff der *Kontrollüberzeugung* (locus of control) und die Möglichkeit, die volle Verantwortung für den Prozess zu übernehmen?⁶ Hierbei könnte es sich um einen Aspekt handeln, der bei Bemühungen um die Mobilisierung des Regierungseingagements im Reformprozess und der Analyse der einschlägigen Befugnisse auf zentraler und dezentraler Ebene zu berücksichtigen ist. In Krisensituationen, so wird vermutet, haben zentralisierte Systeme große Schwierigkeiten zu reagieren, sich anzupassen und zu verändern, während in dezentralisierten Systemen mehr Spielraum für Initiative besteht. Damit sind jedoch auch Verantwortung und Rechenschaftspflicht verbunden ...

⁵ Siehe den Bericht über den Workshop unter Leitung von William Buller (CISCO Systems) auf dem Seminar „Futures of Learning“ (www.e-education-europe.org – erscheint im April 2006)

⁶ In der Medizin gilt die Kontrollüberzeugung (locus of control) als maßgeblicher Faktor im Heilungsprozess. Sie könnte auch bei der Entwicklung und Reform von Bildungs- und Berufsbildungssystemen entscheidend sein.

Einige abschließende Fragen für die Diskussion

Können wir davon ausgehen, dass eine neue Generation von Lernmöglichkeiten auch ein Gleichgewicht zwischen den folgenden Faktoren mit sich bringt?

- Festlegung der Prozesse, die rationale und informierte Beiträge aus anderen Ländern, z. B. EU-Mitgliedstaaten oder der EU selbst ermöglichen, damit ein sinnvolles Lernen aus der Vielfalt der europäischen Bildungs- und Berufsbildungssysteme stattfinden kann.
- Unterstützung von Partnerschaftsprozessen, die dafür sorgen, dass das Erlernen politischen Handelns kooperativ und geplant unter Einbeziehung aller betroffenen Akteure, auch der Lernenden, stattfindet.
- Förderung eines iterativen und interaktiven Prozesses von der Konzeption bis zur Umsetzung von Veränderungen an dem Ort, an dem das Lernen stattfinden soll.
- Vertrauensbildung in Bezug auf lokal konzipierte Inhalte durch gezielte und strukturierte Stärkung der Handlungskompetenz aller am Prozess beteiligten Akteure.



DIE ENTWICKLUNG SEKTORALER KONZEPTE IN RUMÄNIEN: ERFOLG DURCH EINBEZIEHUNG DER MENSCHEN

ETF, im April 2006

Einführung

In den vergangenen zehn bis zwölf Jahren hat sich Rumänien bemüht, sein Berufsbildungssystem nach dem Vorbild der Länder mit einer starken demokratischen Tradition zu modernisieren.

Das Land hat dazu Institutionen geschaffen, in denen Sozialpartner in entsprechender Weise vertreten sind. Außerdem hat Rumänien einen rechtlichen Rahmen geschaffen, der auch Bestimmungen über einen Entscheidungsprozess auf Grundlage des sozialen Dialogs enthält. Anhand der jüngsten politischen Entwicklung kann man feststellen, dass sämtliche Elemente des in Rumänien entwickelten Berufsbildungssystems (zumindest formell) Aspekte enthalten, die eine Einbeziehung der Sozialpartner vorsehen.

Die für die Entwicklung und Realisierung der Berufsbildungspolitiken zuständigen Regierungsinstitutionen – entweder das Ministerium für Bildung und Forschung oder das Ministerium für Arbeit, soziale Solidarität und Familie – treffen ihre Entscheidungen mittlerweile nach Durchführung eines längeren Anhörungsprozesses mit Vertretern der Sozialpartner.

Andererseits sind die Vertreter der Sozialpartner auf der nationalen Ebene Mitglieder der beschlussfassenden Ausschüsse der neu geschaffenen dreiseitigen Institutionen. Eine solche neue dreiseitige Institution bildet beispielsweise der Nationale Erwachsenenbildungsausschuss zusammen mit dem ehemaligen Rat für Berufsstandards und Beurteilung sowie der Nationalen Arbeitsagentur.

Der rechtliche Rahmen zur Regelung der Berufsbildung wurde in Rumänien nach 1992 formalisiert. Er enthält viele Bestimmungen über die Teilnahme der Vertreter der Interessengruppen an verschiedenen Tätigkeiten. Dazu gehören beispielsweise die Gestaltung und Entwicklung der grundlegenden Elemente (beispielsweise der Berufs- und Bildungsstandards) oder das Prüfungsverfahren, bei dem Vertreter der jeweiligen Branchen auf der lokalen Ebene Mitglieder der Prüfungsausschüsse sind.

Sämtliche Institutionen basieren, wie oben gesagt, auf der Sozialpartnerschaft und sind auf der nationalen Ebene angesiedelt. Die Vertreter der Sozialpartner stammen aus großen Verbänden (Arbeitgeberverbänden oder Gewerkschaften). Sehr selten bzw. fast nie stammen die Vertreter aus derselben Branche.

Obwohl sämtliche Elemente des Verfahrens zur Einrichtung der genannten Institutionen darauf abzielten, diese so modern und europäisch wie möglich zu gestalten, und obwohl den Vertretern der verschiedenen Organisationen viel Unterstützung in Form von Weiterbildung, Studienaufenthalten und der klaren Verteilung von Zuständigkeiten gewährt wurde, ist das daraus resultierende System nicht dazu geeignet, junge Leute mit den für einen Beruf notwendigen Fähigkeiten auszustatten. Die Teilnahme von Erwachsenen an beruflicher Weiterbildung ist zudem sehr gering. Dies haben verschiedene, innerhalb der EU und in den Beitrittsländern durchgeführte Studien ergeben. Sowohl formelle und informelle Stimmen fordern, dass die Berufsbildung in Rumänien stärker auf die Anforderungen der Industrie zugeschnitten werden muss. Die Realität sieht jedoch anders aus:

- Zwar dauern die Bemühungen an, dafür Sorge zu tragen, dass die Absolventen einer ersten Berufsbildung mit den notwendigen Kompetenzen ausgestattet sind, um eine Integration in den Arbeitsmarkt zu ermöglichen. Trotzdem beklagen sich die Arbeitgeber weiterhin, dass Absolventen, die sich bei Unternehmen um eine Stelle bewerben, weder über die praktischen Fähigkeiten noch über den theoretischen Hintergrund verfügen, die zur Einstellung bzw. zur weiteren nachhaltigen beruflichen Entwicklung eigentlich notwendig wären.
- Die nationalen Behörden sind zwar dabei, das System der beruflichen Weiterbildung zu regulieren. Das System ist jedoch nach wie vor wenig leistungsfähig. Es reagiert eher auf individuelle Bedürfnisse im Bereich der zunehmenden Mobilität und der Anpassung an die Veränderungen des Arbeitsmarktes (was nicht schlecht, aber auch nicht ausreichend ist) als auf die Bedürfnisse der Unternehmen und Wirtschaftszweige nach kompetenteren und produktiveren Arbeitskräften.
- Die Zahlen für die Teilnahme von Erwachsenen an beruflicher Weiterbildung liegen deshalb weit unter dem Durchschnitt. Dies sieht man daran, dass Unternehmen kein Interesse an einer Finanzierung von Kursen haben, die nicht direkt die eigenen Bedürfnisse des jeweiligen Unternehmens widerspiegeln.

Aus der Weise, in der die o.g. Institutionen aufgebaut wurden, und aus den zur Regelung des Systems der Berufsausbildung bzw. der beruflichen Weiterbildung formulierten Gesetzen wird eine Schlussfolgerung deutlich:

Hier wird offensichtlich ein Konzept "von oben nach unten" verfolgt. Es gibt innerhalb der großen Verbände (Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften) keinen erkennbaren Mechanismus, mit dem Rückmeldungen von unten nach oben gegeben werden können. Die getroffenen Entscheidungen basieren deshalb eher auf Vermutungen und Annahmen als auf den tatsächlichen Bedürfnissen der Unternehmen.

Tatsächlich stellt der Informationsfluss innerhalb der Sozialpartnerorganisationen eher einen Wunsch als eine Verpflichtung dar. Die Kluft zwischen Unternehmen und Bildungssystem (wozu auch Ministerien, nationale Behörden, Schulen sowie öffentliche und private Bildungsdienstleister und vor allem die entsprechenden Gesetze gehören) ist der Hauptgrund für die schlechten Ergebnisse und die Schwierigkeiten beim Erreichen der Ziele im Bereich von Berufsbildung und beruflicher Weiterbildung.

Sektorale Ausschüsse – ein Erfordernis des Berufsbildungssystems

Die rumänische Regierung und die Sozialpartner des Nationalen Erwachsenenbildungsausschusses haben sich entschieden, sektorale Ausschüsse als Foren für die Entscheidungsfindung über den Inhalt von Qualifikationen und den Bedingungen für deren Erlangung einzurichten. Dafür gab es mehrere Gründe:

- Zur Schaffung eines robusten Qualifikationssystems muss die Industrie authentische und unmittelbare Informationen zur Verfügung stellen (ein Konzept "von unten nach oben" wird benötigt, da klar geworden ist, dass das Konzept "von oben nach unten" nicht die erwarteten Ergebnisse gebracht hat).
- Die Verantwortung für den Aufbau eines robusten und reaktionsfähigen nationalen Qualifikationssystems muss zusammen mit den einzelnen Industriezweigen getragen werden, so wie es in der EU gängige Praxis ist.

In vielen Ländern der EU hat sich die Beteiligung der Industrie am Prozess der Gestaltung und Entwicklung des Systems der Berufsausbildung und der beruflichen Weiterbildung auf natürliche Weise ergeben, und der Prozess hat sich dann von den Unternehmen zu den Behörden hin entwickelt. Die rumänische Regierung und die Sozialpartner haben diesem Beispiel folgend eine gemeinsame Vereinbarung unterzeichnet, die die Umwandlung des Nationalen Erwachsenenbildungsausschusses in eine Nationale Qualifikationsbehörde und die Unterstützung der Einrichtung sektoraler Ausschüsse (SA) als Foren für den sozialen Dialog zur Entwicklung des nationalen Qualifikationssystems vorsieht.

Die am 23. Februar 2005 unterzeichnete Vereinbarung enthält eine Liste mit 23 Sektoren (Wirtschaftszweigen) (siehe Anhang 1) sowie die Zuständigkeiten der sektoralen Ausschüsse in Bezug auf die Entwicklung des Nationalen Qualifikationsrahmens. Bis heute haben 13 Sektoren die sektorale Kooperationsvereinbarung unterzeichnet.

Die Entwicklung bei der Einrichtung sektoraler Ausschüsse, bei deren Zusammensetzung und deren Mitgliederzahl ist von Sektor zu Sektor verschieden verlaufen. Die Unterzeichner der sektoralen Vereinbarung sind in der Regel die Vertreter der entsprechenden Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften des Sektors. Das gilt für den SA für Umwelt, den SA für die chemische und ölverarbeitende Industrie, den SA für die Bauwirtschaft usw.

In einigen Fällen musste die Regierung am Verfahren zur Entwicklung von Qualifikationen direkt beteiligt werden. In diesen Fällen umfassen die sektoralen Ausschüsse auch Vertreter der Regierungsbehörden. Das gilt beispielsweise für den SA für Landwirtschaft, den SA für Fremdenverkehr, den SA für Maschinenbau und Mechanik sowie für den SA für die Textilindustrie. In einigen Sektoren ist die Einbeziehung von Vertretern der nationalen staatlichen Unternehmen (das gilt beispielsweise für den SA für Geologie und Bergbau) oder von Vertretern der Berufsverbände (SA für Fremdenverkehr) besonders wichtig.

An dieser Stelle muss betont werden, dass es keine große Rolle spielt, wie viele und welche Organisationen in den sektoralen Ausschüssen vertreten sind. Solange die Sozialpartner bereit sind, sich bewusst zu beteiligen, besteht in den entsprechenden Sektoren ein hohes Potenzial für die Ausarbeitung spezifischer Regeln und Konditionen im Bereich der Berufsbildungspolitik. Eine bewusste Beteiligung der Sozialpartner setzt das Wissen über deren jeweilige Zuständigkeiten und Aufgaben bei der Ausgestaltung des Systems voraus.

Die Sozialpartner haben sich auf die Entwicklung eines entsprechenden konstruktiven Dialogs geeinigt und dies auch schriftlich vereinbart.

Die Bauwirtschaft hat als einziger Sektor relevante Erfahrung auf dem Gebiet des institutionalisierten Sozialdialogs. Die Sozialpartner der Bauwirtschaft gründeten 1998 das Soziale Haus der Bauarbeiter (Casa Sociala a Constructorilor - CSC). Diese Institution ist als private Einrichtung allein für den sozialen Schutz in diesem Bereich zuständig. Sie wurde von den Sozialpartnern gemeinsam gegründet und wird durch direkte Beiträge der Bauunternehmen finanziert. Die im CSC vertretenen Sozialpartner entschieden sich 2004 die "Stiftung berufliches Haus der Bauarbeiter" zu gründen. Die wichtigste Zielsetzung dieser Stiftung ist die Unterstützung der Entwicklung von Humanressourcen in der Bauwirtschaft durch dazu geeignete Bildung und Weiterbildung.

Der Nationale Erwachsenenbildungsausschuss hat die Verantwortung für die Förderung der Gründung sektoraler Ausschüsse übernommen. In 13 von 23 Fällen war er erfolgreich.

Die Gründung sektoraler Ausschüsse

Bei der Gründung sektoraler Ausschüsse gab es von verschiedenen Seiten erhebliche Unterstützung: Die Europäische Stiftung für Berufsbildung (ETF) führte ein Projekt zur Einrichtung von zwei sektoralen Ausschüssen durch (Nahrungsmittelindustrie sowie Maschinenbau); ein von der niederländischen Regierung finanziertes Projekt unterstützt den SA für die chemische und ölverarbeitende Industrie; ein Partnerschaftsprojekt (*twinning project*) innerhalb des Programms PHARE, das vom dänischen Bildungsministerium und vom rumänischen Arbeitsministerium geleitet wird, widmete einen Teil des Projekts dem SA für die Bauwirtschaft. Ein anderes vom British Council finanziertes Projekt befasst sich mit zwei sektoralen Ausschüssen (Informations- und Kommunikationstechnologie sowie Fremdenverkehr).

Diese Projekte spielten bei der Einrichtung der sektoralen Ausschüsse eine wesentliche Rolle, weil sie Informationen über die Struktur und interne Organisation ähnlicher Gremien in verschiedenen Ländern der EU in die Vorbereitung der neuen sektoralen Ausschüsse einfließen ließen. Die Vertreter der genannten Sektoren nahmen an Studienreisen teil und organisierten (zusammen mit den Projektverwaltern) Seminare, um das Wissen ihrer Fachleute über die einzelnen Rollen und Zuständigkeiten zu erhöhen.

Sämtliche o.g. Projekte zur Einrichtung sektoraler Ausschüsse sollten als wertvoller Ansatzpunkt angesehen werden. Es werden jedoch noch erhebliche Anstrengungen zum Abschluss des Prozesses benötigt.

Die Interessengruppen, die an den genannten Projekten teilnehmen, haben eine schwere Aufgabe zu erfüllen: Sie müssen Aufgaben an Leute delegieren, die dann in ihrem Auftrag an einem Projekt teilnehmen. Diese Leute müssen innerhalb ihrer Organisation, aber auch im gesamten Sektor, über eine fachliche Autorität und Führungsautorität verfügen. Von ihnen wird erwartet, dass sie verschiedene Modelle verstehen und die interne Organisation ihres jeweiligen sektoralen Ausschusses ausgestalten.

Neue Projekte sind in Planung. Sie werden hoffentlich auch andere Sektoren mit einbeziehen. Bevor jedoch diese Projekte weiterverfolgt werden, müssen noch einige Fragen beantwortet werden, damit die Projekte nicht nur als Modell dienen, sondern nachhaltig auf das System wirken:

- Reicht es aus, die Vertreter der Sektoren, die an den Projekten teilnehmen, zu informieren und sie für Themen zu sensibilisieren, oder sollte man sich nicht lieber direkt in den Sektoren engagieren und die Leute dort unterstützen, bis sie die Prozesse selbst managen können?
- Wie kann sichergestellt werden, dass die Informationen, die sich die an den Projekten teilnehmenden Vertreter der Sektoren aneignen, tatsächlich denjenigen Menschen zur Verfügung

gestellt werden, die später an der Entwicklung von Qualifikationen und an der Entwicklung des Berufsbildungssystems beteiligt sein werden?

- Welche Mechanismen müssen entwickelt werden, um die Menschen zu informieren und als Partner an der Aufstellung von Regeln und bei der Errichtung eines funktionierenden Qualifikationssystems zu beteiligen?
- Ist es notwendig, dass die Projekte sektorenübergreifend koordiniert werden, um die Kohärenz innerhalb des Qualifikationssystems zu erhalten, und wie kann man dies erreichen, wenn die Projekte aus verschiedenen Quellen finanziert werden?

Das im Entstehen begriffene neue System, im Rahmen dessen der Nationale Erwachsenenbildungsausschuss in eine Nationale Qualifikationsbehörde umgewandelt wurde, muss sich auch neuen Herausforderungen stellen:

- Es muss weiterhin die Einrichtung von sektoralen Ausschüssen in den Sektoren fördern, wo noch keine existieren.
- Es muss in sämtlichen Sektoren Informationen zur Verfügung stellen und verbreiten.
- Es muss sich an Konzepten und Modellen beteiligen und diese koordinieren, um die Entwicklung eines kohärenten rumänischen Systems zur Einbeziehung von Interessengruppen zu fördern.
- Es muss als Bindeglied zwischen den Sektoren, dem Parlament (zur Förderung entsprechender Gesetze) und der Regierung (für die Umsetzung) fungieren.

Herausforderungen an die sektoralen Ausschüsse

Praktisch gesehen stellen sich jetzt unter anderem folgende neue Herausforderungen:

1. Rechtsstellung der sektoralen Ausschüsse

Die Vertreter von verschiedenen, für den jeweiligen Sektor zuständigen Organisationen haben eine Kooperationsvereinbarung unterzeichnet. Die Rechtsstellung dieser Organisationen ist bis jetzt jedoch noch nicht geklärt worden.

Eine Lösung wäre, den jeweiligen sektoralen Ausschuss als Organisationsverband zu organisieren. Es ist jedoch noch offen, ob dazu eine Rechtsform (in Übereinstimmung mit dem rumänischen Rechtsrahmen) erforderlich ist. Eine Rechtsstellung erfordert eine entsprechende Verwaltungsstruktur. In diesem Zusammenhang würden viele Anstrengungen der einzelnen Interessengruppenvertreter auf die Verwaltungsstruktur verwandt werden, beispielsweise auf die Frage, wie die finanzielle Unterstützung sichergestellt werden kann oder welche Zuständigkeiten die Verwaltungsstruktur erhalten soll.

Hier könnte das Ziel, die wirtschaftliche Unabhängigkeit der sektoralen Ausschüsse zu schaffen, in den Vordergrund rücken. Das Ziel der Förderung der Entwicklung von Qualifikationen für den entsprechenden Sektor könnte dagegen in den Hintergrund treten. Eine Rechtsstellung erfordert zudem einen Sitz in einem Gebäude, eine Büroanschrift. Dafür fallen die entsprechenden Unterhaltskosten an.

2. Finanzielle Nachhaltigkeit

Die benötigten finanziellen Mittel hängen sehr stark mit der Rechtsstellung zusammen. Es ist nicht ersichtlich, dass die Partner bereit wären, einen monatlichen Mitgliedsbeitrag zu entrichten, der ausreichend wäre, um die Tätigkeiten eines ständigen Sekretariats und die Aufwandsentschädigungen für eine Teilnahme der Vertreter an Sitzungen zu finanzieren. Gemäß den in der Kooperationsvereinbarung festgeschriebenen Zuständigkeiten sind außerdem noch eine ganze Reihe

weiterer Tätigkeiten erforderlich. Für die Durchführung dieser Tätigkeiten muss jedoch jemand aufkommen.

3. Spezifische Fähigkeiten

Die Erfüllung der in der Kooperationsvereinbarung enthaltenen Verpflichtungen (die ausführlich in der "dreiseitigen Vereinbarung über den Nationalen Qualifikationsrahmen" beschrieben werden) setzen eine ganze Reihe spezifischer Fähigkeiten voraus. Diese Fähigkeiten kann man grundsätzlich in zwei Gruppen unterteilen:

1. Politische Fähigkeiten, die notwendig sind, um die allgemeinen Anforderungen des Sektors in Bezug auf die Qualifikation zu formulieren und diese Anforderungen mit dem Inhalt entsprechender Gesetze zu verknüpfen.
2. Spezifische technische Fähigkeiten für die Ausarbeitung von Berufsstandards und von Prüfungselementen, für die Ausbildung der Ausbilder und Prüfer sowie die Ausgestaltung der Qualifikation.

Von den Vertretern der Mitgliedsorganisationen der sektoralen Ausschüsse werden Fähigkeiten der ersten Kategorie erwartet. Deren Entscheidungen müssen von der zweiten Fähigkeitsgruppe getragen werden. Die erste Gruppe sollte unseren Vorstellungen nach Leute aus der Leitungsebene der entsprechenden Organisationen umfassen. Die zweite Gruppe sollte aus Leuten aus der Praxis bestehen, die über große, entsprechende und aktuelle Erfahrung in ihrem Sektor verfügen, gleichzeitig jedoch für neue Aufgaben ausgebildet worden sind. Zu diesen neuen Aufgaben gehören die Ausarbeitung von Berufsstandards und die Erstellung bestimmter anderer Unterlagen, die Überprüfung von Standards und Lehrplänen, die Ausarbeitung von Prüfungselementen, die Prüfung und Zertifizierung von Kompetenzen usw. In diesem Zusammenhang stellen sich neue Fragen:

- Wie sollen diese Leute ausgewählt werden?
- Wer beschäftigt die Leute zur Durchführung dieser Aufgaben, und wer bezahlt sie?
- Wer bildet diese Leute (auf welche Weise) so aus, dass eine Kohärenz zwischen den Praxisleuten aus verschiedenen Sektoren sichergestellt ist, damit vergleichbare, branchenübergreifende Standards entstehen?

Diese Fragen können nur angegangen werden, wenn die Menschen innerhalb des Systems über Informationen verfügen. Eines der ersten Anliegen der Interessengruppen (sowohl der Arbeitgeber und der Beschäftigten) sollte deshalb sein, die Branche für diese Fragen zu sensibilisieren.

Die in der jüngsten Vergangenheit gemachten Erfahrungen zeigen, dass Branchenvertreter den Maßnahmen der Behörden im Bereich der Reform des Berufsbildungssystems nur dann in vollem Umfang und bewusst entgegen kommen, wenn sie ein eigenes Bedürfnis nach Veränderung und Teilnahme verspüren. Man kann deshalb davon ausgehen, dass nicht alle Sektoren gleich aktiv und effektiv sein werden. Die Sektoren, in denen wenig Bedarf an anerkannten Qualifikationen besteht oder in denen ein Überangebot an Arbeitskräften vorhanden ist, werden wohl weniger entgegenkommend sein. In diesem Fall sollten die nationalen Behörden einen Hebel finden, der diese Sektoren motiviert und an den Anstrengungen beteiligt. Nur so lässt sich ein modernes, komplexes und kohärentes Qualifikationssystem entwickeln, das die Berufsbildung mit der Arbeitswelt verbindet.

Das vorliegende Dokument hat natürlich viel mehr Fragen aufgeworfen als beantwortet. Dies ist jedoch normal, weil die Lösungen nicht überall gleich sein können und gemeinsam von den Behörden und den Partnern aus den Branchen erarbeitet werden sollten. Es gibt jedoch auch gemeinsame Anliegen: Dazu gehört die Sensibilisierung für die entsprechenden Themen, die Einbeziehung der entsprechenden Leute, vor allem der Leute aus der Praxis, in die Entwicklung von Politiken und Standards sowie die Sicherstellung von transparenten Qualifikationen und der Kohärenz zwischen den Sektoren. Auf der anderen Seite gibt es zwischen den Sektoren Unterschiede, was die jeweils eigene Kapazität und die Verfügbarkeit von Ressourcen betrifft. Die vorrangigen nationalen politischen Ziele in Bezug auf die Förderung der Entwicklung des jeweiligen Sektors unterscheiden sich auch von Sektor zu Sektor. Es ist klar, dass der Entwicklungsprozess nicht einfach durchzuführen ist. Es ist jedoch wichtig, dass sämtliche Akteure ihre Rolle akzeptieren und sich durch gut ausgearbeitete Mechanismen die

Zuständigkeiten auf bestimmten Ebenen teilen. Dadurch werden einerseits nicht immer die Behörden die Regeln aufstellen, und andererseits werden die anderen Interessengruppen nicht dauernd frustriert sein, weil sie über ihre Eigeninteressen hinaus in Anspruch genommen werden. Das System wird dann auf einer echten Partnerschaft gründen.

Anhang 1

Liste der Sektoren

1. Landwirtschaft und Fischerei
2. Umwelt
3. Geologie, Bergbau und Stromversorgungsindustrie
4. Chemische und ölverarbeitende Industrie
5. Elektrotechnik, Automatisierung und Elektronik
6. Metallwaren- und Nichtmetallwarenindustrie sowie Industrie für Feuerfestprodukte
7. Maschinenbau, Feinmechanik, Ausrüstung und Geräte
8. Forstwirtschaft und Holzverarbeitung
9. Baustoff-, Zement-, Glas- und Keramikindustrie
10. Bauwirtschaft
11. Nahrungs-, Getränke- und Tabakindustrie
12. Transportwesen
13. Informations- und Kommunikationstechnologie sowie Postdienste
14. Massenmedien, Verlagswesen und Druckgewerbe
15. Handel
16. Finanz-, Bank- und Versicherungswesen
17. Öffentliche Verwaltung und öffentliche Dienste
18. Fremdenverkehr und Gastgewerbe
19. Berufsbildung, Forschung und Entwicklung, Kultur und Sport
20. Gesundheit, Hygiene und soziale Dienste
21. Handwerk und traditionelle Gewerbe
22. Andere Wirtschaftszweige und Dienstleistungen



FORTSCHRITTE BEIM NATIONALEN QUALIFIKATIONSRAHMEN IN SERBIEN DURCH DIALOG UND DISKUSSION

April 2006

Einführung

In den Jahren 2004 und 2005 arbeiteten wir mit der Europäischen Stiftung für Berufsbildung (ETF) im Rahmen des Projektes "Nationale Qualifikationsrahmen" für Südosteuropa zusammen. Dies war ein regionales Projekt mit einigen nationalen Komponenten. Jedes Teilnehmerland hatte dabei die Möglichkeit, ein lokales Projekt zu erarbeiten, das die Entwicklung einer Strategie zur Schaffung eines nationalen Qualifikationsrahmens fördern sollte. Mit der Erstellung eines "Grünbuches" zum Thema Qualifikationsrahmen war bereits im Rahmen eines CARDS-Projekts zur Berufsbildung in Serbien begonnen worden.

Wir hatten bereits in der Vergangenheit mit internationalen Projekten und internationalen Experten zusammengearbeitet und dabei einige praktische Erfahrungen gemacht. Unser Konzept sah deshalb vor, eine Verdoppelung der Bemühungen des CARDS-Projektes zu vermeiden und dessen Arbeit eher zu vervollständigen.

Wir sind erfahrene Beamte und sind durch unsere Arbeit im Bildungsministerium und im Arbeitsministerium mit dem serbischen Bildungs- und Weiterbildungssystem vertraut. Wir sind der Meinung, dass ein nationaler Qualifikationsrahmen für Serbien von großer Bedeutung ist. Serbien hat am Bologna-Prozess teilgenommen, in dessen Rahmen das Thema der nationalen Qualifikationsrahmen bereits diskutiert wurde. Wir suchten nach mehr Informationen darüber, wie ein solches Verfahren zur Reform der Berufsbildung in Serbien beitragen könnte. Um herauszufinden, wie ein solcher Qualifikationsrahmen eingesetzt werden könnte, waren jedoch zusätzliche Gespräche mit lokalen Interessengruppen notwendig.

Im Rahmen des genannten Projekts setzten wir 2004 in Serbien deshalb eine Reihe von Fokusgruppendifkussionen ein, um das Thema zu debattieren. Eine solche Gruppendiskussion besteht aus einer kurzen und strukturierten Unterredung über ein bestimmtes Thema. Diese Technik wird im Bereich von Marketing und Werbung großflächig eingesetzt. Sie zielt darauf ab, qualitative Informationen zu einem Thema von Leuten zu bekommen, bei denen man davon ausgeht, dass sie mit dem Thema zu tun haben.

Ein Moderator führt und leitet die Gruppendiskussion mit seinen Fragen und ermöglicht ein ungezwungenes und freies Gespräch über das Thema.

Die Fragen beziehen sich in der Regel auf ein oder zwei Hauptthemen. Ziel der Gruppendiskussion ist es, ausführliche Informationen zum Thema zu erhalten.

Zweck der Gruppendiskussion ist es, die Meinung bestimmter Leute über ein Thema zu erfahren. Diese Meinung kann man dann in nachfolgende Diskussionen einfließen lassen. Wird beispielsweise vorgeschlagen, dass das Bildungsministerium und das Arbeitsministerium enger mit der Industrie zusammenarbeiten sollten, kann eine Gruppendiskussion dazu genutzt werden, die für die Verwirklichung dieses Vorschlags notwendigen Schritte zu erarbeiten oder die Probleme herauszuarbeiten, die im Rahmen dieses Verfahrens gelöst werden müssen.

Die Gruppendiskussionen lieferten uns eine ganze Reihe von Vorschlägen und Meinungen zum Thema Berufsbildung. Wir beleuchteten dabei drei Hauptthemen:

- Sozialpartnerschaften im Bereich der Berufsqualifikationen
- Nationale Bezugspunkte für Berufsqualifikationen
- Die Verbindung von Berufen und Berufsqualifikationen

Wir leiteten die Gruppendiskussionen selbst und nahmen auch selbst daran teil. Bei einigen Projekten erhielten wir von einem internationalen Experten Unterstützung. Das Konzept des Projektes in Serbien sah jedoch vor, dass die Diskussionen von lokalen Partnern geleitet werden sollten. Die Gruppen bestanden unter anderem aus Vertretern der Arbeitgeber, der Schulen und der Ministerien. In den Gruppendiskussionen konnten wir Meinungen zum Thema Bildung und Weiterbildung sowie zu den Reformerfordernissen in Serbien sammeln. Sämtliche Teilnehmer an den Gruppendiskussionen verfügten über jahrelange Erfahrung im Bereich der Bildungs- und Weiterbildungsdienste, und obwohl die gesammelten Informationen eher qualitativer als quantitativer Natur waren, hatten wir den Eindruck, dass unsere Einschätzungen weitgehend zutrafen.

Wichtig war, dass wir – aufbauend auf unserer Erfahrung und auf unserer Kenntnis des Systems – das Verfahren selbst durchführten. Dieses Vorgehen vermittelte uns ein stärkeres Gefühl der eigenen Zuständigkeit. Die gewonnenen Informationen konnten wir in den von uns geführten fachlichen Diskussionen in unseren jeweiligen Berufen und bei Diskussionen mit internationalen Experten nutzen.

Wir hatten 2005 dann die Möglichkeit, das Thema erneut zusammen mit der Europäischen Stiftung für Berufsbildung aufzugreifen. Im Rahmen der in dem Jahr durchgeführten Maßnahmen führten wir eine Serie von Workshops an verschiedenen Orten durch, um mehr Menschen und Gruppen in die Diskussion einzubeziehen.

Wir führten dazu zwischen Juni und Ende September drei Workshops durch.

Ziel dieser Workshops war es, die Menschen für das Thema zu sensibilisieren und mehr Menschen für das Verfahren zu gewinnen. Außerdem war einiges passiert, seit wir im Jahr 2004 die Diskussion über nationale Qualifikationsrahmen angestoßen hatten: Das Thema erregte mittlerweile mehr Aufmerksamkeit, und die EU-Mitgliedstaaten hatten ein Diskussionspapier für einen Europäischen Qualifikationsrahmen erstellt. Außerdem schien es plötzlich mehr Informationen zu diesem Thema zu geben.

- Der erste Workshop befasste sich mit folgenden Themen: Bezugswerte für Berufsqualifikationen, Qualitätssicherung und die europäische Dimension.
- Der zweite Workshop befasste sich mit der Bedeutung von Sozialpartnern und damit, wie diese dazu bewegt werden können, sich aktiv an der Reform des Qualifikationssystems zu beteiligen. Die Diskussion fußte auf den Ergebnissen des ersten Workshops sowie auf Materialien und Diskussionen aus den im Jahre 2004 durchgeführten Gruppendiskussionen.
- Der dritte und letzte Workshop befasste sich mit Fragen der Umsetzung.

Das von uns benutzte Verfahren hatte die folgenden, aus unserer Sicht bedeutsamen, Merkmale:

Es wurde von uns selbst organisiert. Zwar unterstützte uns die ETF finanziell, aber wir waren selbst komplett für die Veranstaltung zuständig. Wir konnten selbst über den Inhalt, das Verfahren und die Organisation der Veranstaltung entscheiden.

Meine Kollegen und ich verfügen über langjährige Erfahrung im Bildungs- und Weiterbildungsbereich in Serbien. Deshalb waren wir der Auffassung, dass wir am ehesten die Diskussionen leiten und gestalten sollten. In dieser Auffassung wurden wir von der ETF bestärkt. Wir arbeiten nun seit einigen Jahren mit der ETF zusammen, und es besteht ein starkes fachliches Vertrauensverhältnis zwischen der ETF und uns.

Wichtig war zudem, dass das Verfahren schrittweise durchgeführt wurde. Wir verstärkten die Mitwirkung am nationalen Qualifikationsrahmen durch eine Reihe von Zusammenkünften und versuchten nicht, durch ein oder zwei Veranstaltungen herauszufinden, wie ein nationaler Qualifikationsrahmen in der Berufsbildung in Serbien eingesetzt werden könnte. Das von uns gewählte Konzept erlaubte es uns, das Thema über einen längeren Zeitraum hinweg zu erforschen. Dadurch konnten wir mehr über das Thema erfahren und herausfinden, welchen Einfluss es in Serbien haben könnte. Wir konnten zudem herausfinden, wer am Aufbau eines Netzwerks von Leuten beteiligt sein sollte. Dieses Netzwerk sollte aus Leuten bestehen, von denen wir wissen, dass sie an diesem Thema interessiert sind und die auch selbst wissen, dass wir an diesem Thema Interesse haben.

Dadurch erhielten wir nicht nur immer mehr Wissen über das Thema "nationale Qualifikationsrahmen", wir verstanden auch besser, wie ein solcher Rahmen in unserem Kontext eingesetzt werden könnte. Dies ist sehr wichtig, weil wir dadurch unsere Ministerien besser beraten und besser mit der internationalen Gemeinschaft über den Einfluss der nationalen Qualifikationsrahmen diskutieren können.

Ein weiteres Merkmal des von uns durchgeführten Verfahrens war, dass wir zunehmend mehr Personen daran beteiligten. Am ersten Workshop nahmen weniger als 20 Personen teil. Diese Zahl steigerte sich bis zum dritten Workshop auf 40 Diskussionsteilnehmer. Es ist uns also gelungen, zunehmend mehr Leute in das Verfahren einzubinden, und wir haben nun zukünftig ein größeres Netzwerk von Leuten, mit denen wir arbeiten können. Wir haben außerdem nun eine Gruppe, mit der wir uns austauschen und mit der wir das Thema zusammen weiter fördern können. Dies stärkt unsere Möglichkeiten beim weiteren Vorgehen.

In einem nächsten Schritt werden wir an der Weiterentwicklung eines nationalen Qualifikationsrahmens für Serbien arbeiten. Die Existenz des Bologna-Prozesses und die Schaffung eines Europäischen Qualifikationsrahmens sind uns dabei ein große Hilfe. Unser Ziel ist es, mehr Vertreter der nationalen Ebene einzubeziehen sowie mit den betreffenden Institutionen stärker zu kooperieren. Im Rahmen dieses Vorhabens bereiten wir gerade eine Vereinbarung zwischen denjenigen Institutionen vor, die im Rahmen der Workshops kooperiert haben.

Das genannte Vorhaben wird durch eine Reihe von Workshops und Diskussionsveranstaltungen begleitet werden, die wir 2006 in verschiedenen Teilen des Landes durchführen wollen. Das Konzept sieht vor, in Serbien die Sensibilisierung der Leute für das Thema zu erhöhen und in diesem Bereich einen Konsens zu schmieden. Das Konzept nutzt einen Ansatz "von unten nach oben" und zielt darauf ab, verschiedene Leute des Systems zusammenzubringen. Bei der Umwandlung des Konzepts in eine funktionierende Partnerschaft aus den entsprechenden Interessengruppen sind noch einige Herausforderungen zu meistern. In gewissem Maße hilft uns dabei aber die internationale Entwicklung im Bereich von Qualifikationsrahmen.



FALLSTUDIE ZUM START EINES LEHRLINGSAUSBILDUNGSPROGRAMMS IN SYRIEN

EFT, April 2006

Das Syrische Berufsbildungssystem

Das syrische Berufsbildungssystem hat sich in den letzten Jahren kaum weiterentwickelt. Es besteht aus zwei Stufen, einer Sekundärstufe und einer Post-Sekundärstufe, und basiert in erster Linie auf Schulunterricht, der nur wenig von der Arbeitswelt beeinflusst wird. Dies bedeutet, dass das System nicht dazu in der Lage ist, sich den Erfordernissen des Arbeitsmarktes anzupassen, und die angebotene Ausbildung oft nur einen geringen Arbeitsmarktbezug aufweist. Die Zentralverwaltung durch die Regierung lässt den einzelnen Schulen kaum Freiraum zu einer Anpassung der Lehrpläne oder des Unterrichtsmaterials an die örtlichen Gegebenheiten. Es fehlt an Kapazitäten für die Erstellung von Prognosen bezüglich des Bedarfs an neuen Fertigkeiten und Berufen, und eine Weiterbildung oder Umschulung von Personen, die einmal die formale Ausbildung verlassen haben, ist praktisch nicht vorgesehen.

Die syrische Gesellschaft betrachtet Berufsbildung allgemein als die schlechtere Alternative des Ausbildungssystems. Syrische Eltern aus der Mittelschicht sehen es lieber, dass ihre Kinder Ärzte oder Ingenieure werden und nicht etwa Handwerker, auch wenn die Arbeitsplatzaussichten für letztere oft besser sind. Am anderen Ende der Gesellschaftsskala steht eine große Menge an Personen mit nur geringen oder gar keinen Qualifikationen. So beträgt etwa die allgemeine Alphabetisierungsrate für Frauen lediglich 56 %. Daher hat die Industrie Schwierigkeiten, ihren Bedarf an Facharbeitern zu decken. „Hier in Syrien haben wir in der Industrie das Problem, dass es nur unqualifizierte Arbeiter und Management gibt“, so Muhammad Ali, Produktionsmanager beim Bekleidungsunternehmen Habitex in Damaskus. „Dazwischen klafft eine große Lücke. Wir haben nur sehr wenige Facharbeiter oder Personen für das mittlere Management.“

Die Kombination eines rein von der Angebotsseite bestimmten Berufsbildungssystems, das nicht dazu in der Lage ist, sich den wirtschaftlichen Änderungen anzupassen, mit einem Arbeitsmarkt, der über keinen Mechanismus verfügt, um Angebot und Nachfrage unter einen Hut zu bringen, ist ein Grund für die derzeitige hohe Arbeitslosigkeit in Syrien.

Globalisierung und der Unternehmensstandort Syrien

Wie auch andere Länder der Region möchte Syrien seine Wirtschaft beleben und sich aktiver am internationalen Handel beteiligen. Im Rahmen eines umfassenderen Freihandelsabkommens, durch das bis zum Jahr 2010 Zollschranken abgebaut und eine größere wirtschaftliche Integration zwischen der Europäischen Union und neun Ländern¹ des Mittleren Osten und Nordafrikas gefördert werden sollen, verhandelt die Regierung bereits seit einigen Jahren über ein Assoziierungsabkommen mit der Europäischen Union. Auch wenn sich die Verhandlungen der EU mit Syrien in die Länge zogen und oft aus politischen Gründen zum Stillstand kamen, so bestehen Hoffnungen, dass das Abkommen bald unterzeichnet werden kann.

Das Lehrlingsausbildungsprogramm

Das Lehrlingsausbildungsprogramm soll zeigen, wie praxisrelevante Inhalte in das syrische Berufsbildungssystem aufgenommen werden können und gleichzeitig die Praxis eines Dialogs zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern eingeführt werden kann. Die Idee entstand bereits im Februar 2000 während eines von der ETF in Damaskus organisierten Workshops. Hatem Al-Homsi, der damalige Vizeminister für Bildung, erkannte, dass das Berufsbildungssystem des Landes nicht die erforderlichen Absolventen hervorbrachte, und wandte sich diesbezüglich an die ETF um Hilfe. Er überredete eine Gruppe syrischer Industriebetriebe dazu, diesbezüglich aktiv zu werden, und so nahm ein Pilotprogramm langsam Gestalt an.

Ein Jahr später, im Januar 2001, kam die ETF offiziell dazu und trug ihr Wissen bezüglich einer Reform der Berufsbildungssysteme sowie 600 000 EUR für ein dreijähriges Programm bei. Zu Beginn gab die ETF selbst zwei Ziele vor. Erstens sollte das syrische Berufsbildungssystem durch eine Einbeziehung der Arbeitgeber in die Konzipierung und Durchführung von Berufsbildung dazu in die Lage versetzt

¹ Algerien, Ägypten, Israel, Jordanien, Libanon, Marokko, die palästinensischen Autonomiebehörden, Syrien und Tunesien.

werden, besser auf den Arbeitsmarktbedarf reagieren zu können. Zweitens sollte den Menschen das Wissen vermittelt werden, wie ein solides Pilotprogramm mit mehreren Hundert Auszubildenden innerhalb von drei Jahren durchgeführt werden könnte.

Die Syrer verfügten bereits über eine gewisse Erfahrung mit dem deutschen dualen System, in dem die Auszubildenden einen Teil der Woche im Ausbildungszentrum und den anderen Teil in einem Ausbildungsbetrieb verbringen. Ein Pilotprogramm eines derartigen dualen Systems lief während der frühen 1990-er Jahre an einer Berufsschule in Damaskus. Unter Berücksichtigung dieser ersten Erfahrung half die ETF den Syrern bei der Ausarbeitung eines an die syrischen Gegebenheiten angepassten Pilotprogramms für eine solche duale Berufsbildung.

Im September startete die eigentliche Umsetzungsphase des Projekts mit 82 Auszubildenden, die in drei Berufsbildungszentren in Damaskus (Adnan Merdan College, Dommer College und Third Intermediate Institute) sowie in 19 Unternehmen des öffentlichen und privaten Sektors ihre Ausbildung aufnahmen. Bis zum Jahr 2003/2004 war die Anzahl der Unternehmen auf 34 gestiegen, wohingegen die Anzahl der Auszubildenden bei 83 pro Jahr blieb. 2003 wurde das Programm auf Aleppo ausgeweitet, wo von 110 Auszubildenden eine duale Ausbildung im Al-Assidi-College und in 14 Unternehmen aufgenommen wurde.

Das Projekt umfasst drei Komponenten: die Entwicklung von Lehrplänen, die Ausbildung von Lehrern, sowie eine Komponente zur Schaffung geeigneter Rahmenstrukturen. Ein gemeinsames Anliegen aller drei Komponenten ist es, Brücken zwischen den verschiedenen Akteuren zu schlagen. Syrien ist ein Land, wo der Staat sowohl im Bildungswesen als auch in der Wirtschaft eine vorherrschende Rolle spielt und es an einer Tradition des Dialogs zwischen der Regierung und dem Privatsektor fehlt. Die ETF war der Meinung, dass eine Förderung dieses Dialogs sowie eine aktive Einbeziehung der Arbeitgeber in die Konzipierung und die Durchführung der Ausbildung der schnellste Weg für eine Verbesserung der syrischen Berufsbildung seien.

Die Gesamtverantwortung für das Programm mit all seinen Komponenten liegt bei einem Lenkungsausschuss bestehend aus Beamten des Bildungsministeriums und Vertretern aus der Industrie. Darunter wurde in der Industriekammer Damaskus (IKD) ein Referat für die Lehrlingsausbildung geschaffen, das sich mit der alltäglichen Projektdurchführung befasst.

Zwischen den Regierungsbeamten und den Industrievertretern, zwei unterschiedlichen Personengruppen, die nicht an eine Zusammenarbeit gewohnt waren, musste eine neue Vertrauensbasis geschaffen werden. Beide Seiten mussten dazu bereit sein, einen Teil ihrer Macht aufzugeben und eine neue Rolle zu übernehmen. Die Regierung, die es gewohnt war, alle Entscheidungen zur Berufsbildung fällen zu können, musste akzeptieren, dass die Vertreter der Industrie nicht nur bei der Erstellung der Kurse, sondern auch bei der Zuweisung von Ressourcen ein Wort mitzureden hatten. Die Industrievertreter mussten sich der Tatsache bewusst werden, dass auch sie eine Verantwortung für die Ausbildung haben, und lernen, ihren eigenen Bedarf zu erkennen. In einigen der engagiertesten Diskussionen bei den monatlichen Treffen des Lenkungsausschusses ging es darum, wer für was verantwortlich ist und ob die jeweiligen Personen ihre Aufgaben angemessen erfüllen.

Lehrplanentwicklung

Im Mai 2001 wurden vier Lehrplanausschüsse errichtet, und es wurde mit der Erstellung neuer Lehrpläne für die einzelnen Berufe begonnen. Die Lehrpläne stützten sich auf ein modulares Konzept und umfassten Ausbildungspläne für die betriebliche Ausbildung. Ein Kernteam an Lehrern hilft bei der Ausarbeitung der neuen Lehrpläne und erstellt modulare Stundenpläne und Tests. Die von einem gemischten Team von Vertretern aus Schule und Industrie, darunter zahlreichen Ingenieuren, entworfenen Lehrpläne waren kompetenzgestützt. Allerdings führten Verzögerungen in der Ausstattung der Workshops in den Berufsschulen, die Zeit, welche die Lehrer benötigten, um sich mit der neuen Ausstattung vertraut zu machen, und die Zurückhaltung seitens des Bildungsministeriums dazu, dass in der praktischen Umsetzung noch keine vollständige Kompetenzgestützteheit des Programms erzielt werden konnte.

Im Laufe der Zeit sah sich das Projekt jedoch mit einer Reihe an Problemen konfrontiert. Das mit der Durchführung betraute Personal beklagte sich über das Fehlen klarer Organisationsstrukturen und einer angemessenen Unterstützung der Verwaltung. Auch der Mangel an Ressourcen bremste den

Projektfortschritt. Obwohl im Juni 2003 formal ein Referat für die Lehrlingsausbildung gebildet worden war, war dieses ständig unterbesetzt, da das Bildungsministerium nur zögerlich Vollzeitpersonal entsandte, welches das von der IKD bereitgestellte Personal ergänzen sollte. Personal aus dem Ministerium wurde nur auf Anfrage abgeordnet und widmete der Lehrlingsausbildung im Vergleich zu seinen „normalen“ Aufgaben eher wenig Aufmerksamkeit. Darüber hinaus stellte auch die Industriekammer keine für die Umsetzung des Programms ausreichende Zahl an Industrieexperten ein. Folglich war das vorhandene Personal überlastet, und das Projekt geriet in Bereichen wie grundlegende Statistiken und nationale Lehrplantests in Verzug. Ressourcen wie Transportmittel und Internetanschlüsse wurden nur sehr langsam bewilligt.

Ein weiterer entscheidender Punkt war der Finanzausgleich für die in das Programm investierte Arbeit. Lehrer sind in Syrien nicht sehr gut bezahlt, und die meisten gehen für die Aufbesserung ihres Einkommens einer zweiten Beschäftigung nach. Dies bedeutet zwar, dass Mitglieder des Lehrpersonals gelegentlich über eine praktische Industrieerfahrung verfügen, gleichzeitig jedoch auch, dass sie nur wenig Freizeit für unwesentliche Aufgaben haben. An dem Programm teilnehmende Lehrer und Schuldirektoren erhielten für ihre Extrastunden für die Teilnahme an Sitzungen, Schulungen und die Lehrplanerstellung keine Aufwandsentschädigung. Dies führte dazu, dass die Einsatzbereitschaft und die Verfügbarkeit einiger im Laufe der Zeit zurückging. Die Zurückhaltung lokaler Experten, sowohl seitens der Industrie als auch seitens der Schule, war allgemein ein anhaltendes Problem.

Lehrerausbildung

Zwischen Juni 2001 und Dezember 2003 wurden fünf Programme zur Ausbildung von Ausbildern in Damaskus oder in Aleppo organisiert, die Aspekte wie die Kurskonzipierung, Industrieanalyse, Erwachsenenbildung, Projektarbeit, Testtechniken und Präsentationsfertigkeiten umfassten. Die Ausbilder erhielten eine Einführung in neue Methoden und Materialien, wie etwa visuelle Hilfsmittel, Unterrichtspläne und Module. Bei den meisten Lehrern stieß diese Erfahrung auf ein positives Echo. Die Ausbildungszentren profitierten durch das Projekt von einer neuen Ausstattung, für welche die syrische Regierung etwa 700 000 EUR ausgab. In diesem Bereich zahlten sich die engen Verbindungen zwischen Schule und Industrie, die infolge der gemeinsamen Ausbildungskurse entstanden waren, tatsächlich aus.

Rahmen

In diesem Teil des Projekts wurden viel Zeit und Energie für die Klarstellung der Rollen und Zuständigkeiten der am Programm Beteiligten investiert. Eine der Haupterrungenschaften war die Unterzeichnung einer gemeinsamen Absichtserklärung zwischen dem Bildungsministerium und der Industriekammer Damaskus (sowie später auch der Industriekammer Aleppo). In einem Land mit einer nur rudimentär vorhandenen Kultur des gesellschaftlichen Dialogs war dies ein wahrer Durchbruch.

Ein weiterer bedeutender Schritt war 2002 die Entscheidung zur Einsetzung von Schulräten, an denen Vertreter der Regierung und privater Unternehmen teilnehmen sollten. Diese Schulräte sollen die Ausbildungsschulen zusätzlich bei der Verwaltung unterstützen und außerdem eine weitere Möglichkeit zur Einbeziehung von Unternehmen bieten. Da diese im syrischen Bildungssystem ein neues Element darstellen, sind noch einige Fragen offen, wie sie sich in den derzeitigen rechtlichen Rahmen integrieren lassen. So soll etwa die Einsetzung von Räten den Schulen eine größere Autonomie verleihen, allerdings können sie nicht selber über die Verfügung ihrer Haushaltsmittel entscheiden, da Finanzentscheidungen nach wie vor zentral gefällt werden. Auf der Durchführungsebene wurden für die wichtigsten am Programm Beteiligten, wie Auszubildende, Betreuer im Unternehmen und Mitglieder der Schulräte, Handbücher abgefasst. Für die Schlüsselakteure wurden Managementkurse angeboten.

Eine weitere wichtige Errungenschaft war die Veröffentlichung eines Strategiepapiers, das den Weg für die zukünftige Einführung eines nationalen Lehrlingsausbildungsprogramms ebnen soll. Es bleibt zu hoffen, dass dieses Grünbuch in ein oder zwei Jahren zum Gesetz wird. Die Grundstrukturen umfassen einen Lehrlingsausbildungsfonds mit privater/staatlicher Kofinanzierung, ein Sekretariat für die Verwaltung des Programms und ein Institut für die Qualifikations-/Lehrplanentwicklung, welches für die Ausbildungspläne und die Kursmaterialien zuständig ist. Das Institut für die Lehrlingsausbildung muss sich zwar vor dem Ministerium verantworten, wird jedoch vom bestehenden Bildungssystem

unabhängig sein und einen hohen Grad an Autonomie genießen. Die Abfassung des Strategiepapiers hat außerdem die Diskussion über die landesweite Finanzierbarkeit des Programms aufgeworfen. Grundgedanke ist dabei eine Teilung der finanziellen Belastung, wobei die Regierung zu Beginn für 100 % der Kosten aufkommt, das Verhältnis sich jedoch innerhalb einiger Jahre auf 50/50 verschieben soll.

Die Zukunft

Eine weitere gute Nachricht für das Projekt insgesamt ist die Entscheidung der Europäischen Kommission, 21 Mio. EUR für ein noch ehrgeizigeres Programm für eine Generalüberholung des gesamten syrischen Berufsbildungssystems bereitzustellen. Dieses unter dem Titel „Modernisierung des Berufsbildungssystems in Syrien“ bekannte MEDA-Projekt begann im September 2004, ist auf vier Jahre ausgelegt und wird sich insbesondere mit den Verbindungen zwischen Berufsbildung und Arbeitsmarkt befassen. Das Lehrlingsausbildungsprogramm soll als Teil dieser umfassenderen Initiative fortgesetzt werden, und drei der Ausbildungsschulen – zwei in Damaskus und eine in Aleppo – werden sich unter den insgesamt 16 Berufsschulen befinden, für die eine bedeutende Modernisierung geplant ist.

Die ETF unterstützt derzeit die Europäische Kommission bei der Finanzierungs- und Startphase dieses neuen Projekts. Die fortlaufende Beteiligung der ETF am Lehrlingsausbildungsprogramm in Aleppo wird als eine Möglichkeit betrachtet, die Reformbemühungen aufrechtzuerhalten und den Weg für das MEDA-Projekt zu ebnen.

Schlussfolgerungen

Das Lehrlingsausbildungsprogramm erzielte während der letzten drei Jahre einige beachtenswerte Erfolge, stieß jedoch auch auf Probleme. Am meisten Kopfzerbrechen bereitete der gesamte Aspekt der Verwaltung. Häufig kam es dabei zu einem Konflikt zwischen dem Geist des Programms mit einer Dezentralisierung und der Errichtung von öffentlich-privaten Partnerschaften einerseits und der zentralen Verwaltungsmethode des Systems durch das Ministerium andererseits. Die gegebenen Arbeitsbedingungen, insbesondere im Bildungsministerium, waren für die reibungslose Umsetzung des Projekts nicht gerade zuträglich. Dem Lenkungsausschuss des Projekts fehlte es an Orientierung, außerdem gelang es ihm nicht, sich zufrieden stellend mit der alltäglichen Verwaltung und Umsetzung zu befassen. Für die Arbeit im Rahmen des Programms wurde Personal mit nur wenig Erfahrung in der Lehrlingsausbildung eingesetzt. Diese Verwaltungsdefizite führten zusammen mit einem Mangel an Ressourcen dazu, dass das Referat Lehrlingsausbildung häufig keine optimale Effektivität erzielte.

Aufgrund der fehlenden Erfahrung Syriens mit derartigen Projekten sowie gewisser Vorbehalte gegenüber Änderungen wurde für die Erreichung der Ziele oft mehr Zeit beansprucht als erwartet. „Wir setzen nicht einfach ein duales System um, sondern wir ändern die Einstellung der Menschen in der IKD, im Ministerium, in den Schulen und sogar die der Schüler,“ betont Haytham Al-Yafi, Industrieller und Mitglied des Lenkungsausschusses, „aber Sie müssen verstehen, dass dies Gewohnheiten sind, die sich in 30 bis 40 Jahren herausgebildet haben, und Sie versuchen nun, sie in lediglich drei Jahren zu ändern.“

Die Lehrpläne in den vier Pilotbereichen wurden modernisiert, und es wurden Verfahren eingeführt, wie sie an moderne Lernkonzepte angepasst werden können. Es wurden Handbücher für alle Hauptbeteiligten des Programms abgefasst. Es wurde ein Test- und Zertifizierungs-Pilotsystem erstellt, und im Januar 2004 wurde ein Testdurchlauf durchgeführt. Aufgrund mangelnder Einsatzbereitschaft seitens des Bildungsministeriums steht die vollständige Umsetzung jedoch noch aus.

Was die Rahmenkomponente betrifft, so gelang die Errichtung einer klaren Verwaltungsstruktur für das Projekt, die hoffentlich eine solide Basis für die Zukunft darstellen wird. Zwar bleibt noch viel zu tun, es wurden jedoch insgesamt acht Management-Schulungskurse veranstaltet, und sowohl die Verwaltungskapazität als auch die Kapazität zur Kooperation aller Interessengruppen stiegen entsprechend.

Aus einem breiteren Blickwinkel betrachtet haben die ETF und ihre syrischen Partner gezeigt, dass in nur drei Jahren die Errichtung und die Umsetzung eines Lehrlingsausbildungsprogramms unter

Einbeziehung von Unternehmen und Schulen möglich waren. Darüber hinaus wurde ein Entwurf für ein landesweites Programm erstellt und die Diskussion über seine Finanzierbarkeit gestartet. Schließlich wurde das Projekt von der EU als eine Art Bereitschaftstest des syrischen Berufsbildungssystems für eine systematischere Änderung verwendet. Die Tatsache, dass die EU sich dazu verpflichtet hat, weitreichendere Reformen in Syrien zu unterstützen, ist zum Teil auf den Erfolg des Lehrlingsausbildungsprogramms zurückzuführen.

So hat dieses bescheidene Pilotprogramm trotz seiner Schwächen und Mängel insgesamt gesehen einiges bewirkt. Sein vielleicht wichtigster Beitrag liegt in der Einleitung des Prozesses eines gesellschaftlichen Dialogs zwischen der Regierung und Arbeitgebern. Dem Projekt ist es gelungen, auf allen Ebenen Brücken zu schlagen, zwischen Lehrern und Betreuern in den Unternehmen, zwischen Schuldirektoren und Vertretern der Industrie, zwischen dem Ministerium und der Industriekammer. Dieser Dialog steht erst am Anfang und führt dennoch bereits zu den erforderlichen Änderungen in der Managementkultur. Die Tatsache, dass sich sowohl die Regierung wie die Industrie auch nach dem Ende der ETF-Unterstützung für das Lehrlingsausbildungsprogramm einsetzen, zeigt, dass dieser Änderungsprozess fort dauern wird. Für den Industrievertreter Haytham Al-Yafi befindet man sich erst am Anfang, er ist sich jedoch sicher, dass die Dinge sich ändern werden. „Der größte Erfolg ist die Akzeptanz der Regierung, dass der private Sektor ein bedeutender Sozialpartner ist und die Ergebnisse eines derartigen Projektes verbessern kann. Die ETF hat für uns diesen gewaltigen Prozess des Umdenkens bezüglich einer öffentlich-privaten Partnerschaft eingeleitet.“



BERICHT ÜBER DEN FORTSCHRITT BEI DER ENTWICKLUNG EINES NATIONALEN QUALIFIKATIONSRAHMENS IN RUSSLAND

Im April 2006

Einführung

Das Thema der Entwicklung eines nationalen Qualifikationsrahmens wurde in Russland vor zwei Jahren erstmals zur Sprache gebracht, nachdem das russische Bildungssystem insgesamt in die europäische Dimension von Bildung und Ausbildung integriert worden war. Zielsetzung dieses Vorhabens war das Erreichen interner Ziele zur Verbesserung der Qualität der Berufsbildung sowie eine Steigerung der Bedeutung der Berufsbildung für den Arbeitsmarkt und die Wirtschaft.

Der bis heute zurückgelegte Weg erwies sich als steinig, aber er hat sich gelohnt. Das Konzept eines nationalen Qualifikationsrahmens erfuhr zunächst keine große Aufmerksamkeit. Außerdem dauerte es, bis es zu einer positiven Reaktion seitens der Interessengruppen aus dem Bereich Bildung und Ausbildung sowie seitens der Bildungsgemeinschaft insgesamt kam.

Der erste Impuls kam von der Europäischen Stiftung für Berufsbildung (ETF). Dieser Impuls wurde mit Begeisterung von der Nationalen Beobachtungsstelle für Berufsbildung unterstützt. Die Beobachtungsstelle begann damit, Informationen über europäische Entwicklungen im Bereich der nationalen Qualifikationsrahmen und -systeme zu sammeln. Das Ergebnis dieser Anstrengungen wurde in Form einer Broschüre veröffentlicht, die einen Überblick über die in fünf Ländern der EU verfolgten Konzepte zur Festlegung von Bildungsniveaus und deren Deskriptoren enthielt. Außerdem enthielt die Broschüre einen Überblick über die zur Gestaltung der Hochschulqualifikationen unter dem Bologna-Prozess durchgeführte Arbeit und über die Konzepte für einen Europäischen Qualifikationsrahmen, die von der Kopenhagener Technischen Arbeitsgruppe ausgearbeitet wurden.

Nach Erscheinen der Broschüre fand eine erste Arbeitstagung mit Interessengruppen aus dem Bereich der Berufsbildung, politischen Entscheidungsträgern und Akteuren im Bildungswesen statt. Die Arbeitstagung wurde von EU-Sachverständigen geleitet, die die Prinzipien, Verfahren und Zielsetzungen des nationalen Qualifikationsrahmens und des Europäischen Qualifikationsrahmens vorstellten. In diesem Stadium konnte keine ausreichende Reaktion ausgelöst werden, da die vorgestellten Ideen zu schwer zu vermitteln waren. Außerdem waren bestimmte Stereotype zu fest verwurzelt, als dass sie leicht hätten abgebaut werden können.

Die Nationale Beobachtungsstelle arbeitete deshalb weiter an einer Weiterführung der Debatte zu dieser Frage. Sie beriet sich mit Vertretern des Bildungsministeriums und mit Forschern und trug Argumente für das Konzept eines nationalen Qualifikationsrahmens vor. An dieser Stelle sollte unterstrichen werden, dass das Verständnis des Konzeptes eines nationalen Qualifikationsrahmens durch eine ganze Reihe von Faktoren erschwert wurde. Dazu gehörten vor allem das Fehlen von Berufsstandards und die mangelnde Einsicht, dass die Berufsbildung sich auf ihre Relevanz für den Arbeitsmarkt, auf Lernergebnisse und nicht auf Vorgabekriterien stützen sollte.

Die ETF hatte zur selben Zeit die passende Idee, ein kleines Projekt durchzuführen, um die Sensibilisierung für das Thema eines nationalen Qualifikationsrahmens und der dazu gehörigen Konzepte in Russland und der Ukraine voranzutreiben. Zu diesem Projekt gehörte die Vermittlung von Länderbeispielen im Rahmen einer Studienreise.

Parallel dazu gründete die Nationale Beobachtungsstelle eine Projektarbeitsgruppe, an der auch Beamte des Bildungsministeriums, Vertreter des Berufsbildungsbereiches und Fachleute teilnahmen. Ziel der Arbeitsgruppe war es, die Niveaus des nationalen Qualifikationsrahmens sowie Niveaudeskriptoren festzulegen. Außerdem sollten die derzeitigen Niveaus der nicht universitären tertiären Bildung (Berufskollegs und -akademien, ISCED-Niveau 5B) in einem Leistungsvergleich mit den Niveaus des Europäischen Qualifikationsrahmens verglichen werden. Im Rahmen dieser Arbeit stieß die Arbeitsgruppe bei der Festlegung der umfassenderen Kompetenzen auf große Schwierigkeiten, weil die im Entwurf des Europäischen Qualifikationsrahmens enthaltenen Konzepte sich als zu schwerfällig und widersprüchlich erwiesen.

Die Arbeitsgruppe knüpfte gleichzeitig Verbindungen zum russischen Verband der Arbeitgeber und Gewerbetreibenden, um mit der Ausarbeitung von Berufsstandards zu beginnen. Diese sollten die Grundlage für eine Festlegung der Niveaus des nationalen Qualifikationsrahmens bilden und zur Festlegung von Niveaudeskriptoren beitragen. Zudem sollte der qualitative Übergang von einem Niveau in ein anderes sichergestellt werden. Eine weitere Broschüre wurde erstellt und veröffentlicht, die die jüngsten Entwicklungen im Bereich nationaler Qualifikationsrahmen weltweit beschreibt und eine Reihe von Artikeln aus Fachzeitschriften enthält.

Zur selben Zeit begannen jedoch das Konzept eines nationalen Qualifikationsrahmens, das Konzept der Berufsstandards sowie das neue Konzept der ergebnisbasierten Berufsbildungsstandards bei den russischen Entscheidungsträgern Fuß zu fassen. Dies schlug sich in der Entscheidung der russischen Regierung nieder, zügig Berufsstandards und einen nationalen Qualifikationsrahmen auszuarbeiten.

Die ersten Schritte bei der Verwirklichung der oben genannten Entscheidungen sind erfolgt: Die Ausarbeitung eines Modells und einer Methodik für die Festlegung von Berufsstandards wurde begonnen. Die Fertigstellung des Modells wird für den Frühsommer erwartet. Außerdem hat der Arbeitgeberverband eines schnell wachsenden Wirtschaftszweiges (des Hotel- und Gaststättengewerbes), der in den späten 1990er-Jahren Vorreiter bei der versuchsweisen Entwicklung von Berufsstandards war (was leider nicht weiterverfolgt wurde) und der über eine Methodik für Berufsstandards verfügt, angeboten, die Standards in der Praxis zu testen und sein Fachwissen und seine Erfahrung zur Verfügung zu stellen. Der Verband der Bauarbeiter hat sich dieser Idee angeschlossen und ebenfalls angeboten, die Methodik in seiner Branche zu testen.

Die Pläne für die unmittelbare Zukunft umfassen die Entwicklung von Berufsbildungsstandards auf der Grundlage von Berufsstandards und auf der Grundlage von auf Kompetenzen basierenden modularen Lehrplänen sowie die Entwicklung einer Klassifikation von Berufsfamilien. Die genannten Vorhaben bringen natürlich eine weitere Herausforderung mit sich, nämlich die Ausarbeitung von Mechanismen und Verfahren zur Umsetzung der in den Berufsstandards zum Ausdruck kommenden Bedürfnisse des Arbeitsmarktes in Berufsbildungsstandards.

Die bislang erzielten Erfolge können wie folgt zusammengefasst werden:

- Bei Interessengruppen und politischen Entscheidungsträgern wurde eine Sensibilisierung für das Erfordernis eines nationalen Qualifikationsrahmens aufgebaut, um eine Debatte über einen solchen Rahmen in Russland einzuleiten.
- Konzepte für die Gestaltung des nationalen Qualifikationsrahmens wurden ausgearbeitet und den Interessengruppen und politischen Entscheidungsträgern zugänglich gemacht.
- Ein Tätigkeitsplan für eine Reihe von Schritten wurde aufgestellt und genehmigt; dieser sieht die Entwicklung der folgenden Elemente vor:
 - Berufsstandards,
 - Mechanismen zur Umsetzung dieser in Berufsbildungsstandards,
 - Niveaudekriptoren,
 - Abschlusstypen.

Die damit verbundenen Pläne und Anstrengungen stellen auf jeden Fall eine große Herausforderung dar. Die Unterstützung durch die Politik und die wachsende Akzeptanz der Bedeutung und Rolle eines nationalen Qualifikationsrahmens durch die Interessengruppen geben jedoch Anlass zur Hoffnung und sind eine Bestätigung.

Zu diskutierende Fragen:

- Wie kann politische Unterstützung für einen nationalen Qualifikationsrahmen erzielt werden?
- Wer ist daran beteiligt?
- Was kann getan werden, um bei den Interessengruppen eine entsprechende Unterstützung für die Ausarbeitung eines nationalen Qualifikationsrahmens zu erreichen?
- Welche größeren Schwierigkeiten können bei der Einbeziehung von Interessengruppen in den Prozess entstehen?
- Welcher Aktionsplan wäre angesichts der im Land herrschenden Bedingungen angemessen?

VIELFALT DER SYSTEME UND STRATEGIEN FÜR EIN GEMEINSAMES ZIEL: DIE ENTWICKLUNG DER BERUFSBILDUNG

Oriol Homs, Soziologe, Direktor der Cirem-Stiftung, April 2006

Die neue Politik der guten Nachbarschaft der Europäischen Union mit den angrenzenden Staaten erfordert einen neuen Rahmen für die Mitwirkung und Zusammenarbeit, der auf den Lektionen aus der Vergangenheit und auf den künftigen Anforderungen dieser globalen Region beruht. Die Zusammenarbeit in den Berufsbildungssystemen hat in der Vergangenheit eine wichtige Rolle für diese Beziehungen gespielt, und mehr denn je besteht heute der Wunsch, dass diese Systeme eine entscheidende Rolle für die Zukunft spielen mögen.

Wenn wir heutzutage die Aktivitäten der Zusammenarbeit im Bereich der Berufsbildung beobachten, können wir bestätigen, dass es zahlreiche Kontakte, Initiativen, Programme und Austauschmaßnahmen zwischen den Staaten der EU und ihren Nachbarn gibt. In den Ländern, die der Union kürzlich beigetreten sind, haben die Unterstützungsmaßnahmen zur Erneuerung ihrer Berufsbildungssysteme und deren Anpassung an die Instrumente der Gemeinschaft innerhalb eines relativ kurzen Zeitraums Früchte getragen. Somit gibt es bereits einen umfangreichen Erfahrungsschatz bezüglich der Zusammenarbeit im Bereich der Berufsbildung zwischen der Union und ihren Nachbarn.

Eines der gegenwärtigen Ziele, das weitgehend von allen geteilt wird, ist die Konsolidierung und gleichzeitige Vertiefung dieser Beziehungen, um für die künftigen Anforderungen auf diesem Gebiet gewappnet zu sein. Diese Zielsetzung ist angesichts der Tatsache, dass die Berufsbildung eines der Schlüsselemente ist, das die Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung der Länder und die Schaffung von Wohlstand für die Bevölkerung ermöglichen wird, mehr als einhellig. Die Mitwirkung bei der Berufsbildung ist ebenfalls ein Element von großem strategischem Wert für die Bereicherung der wechselseitigen Beziehungen zwischen der Union und ihren Nachbarn. Die Zielsetzungen hinsichtlich der Entwicklung der Berufsbildungssysteme stellen einen Punkt dar, hinsichtlich dessen problemlos Übereinstimmung erzielt werden kann, weil sie von beiden Seiten geteilt werden und weil sie für beide Seiten von Nutzen sind, was die Erarbeitung einer tragfähigen Grundlage positiver Beziehungen ermöglicht, die eine entscheidende Rolle spielen kann, falls bei anderen Fragen nicht dieselbe Gegenseitigkeit der Interessen besteht. Die für die Berufsbildung gebauten Brücken können im entscheidenden Moment den Übergang zu anderen Austauschmaßnahmen erleichtern.

Die guten Ergebnisse, die bis jetzt in der Zusammenarbeit zwischen den Berufsbildungssystemen erzielt wurden, sind offensichtlich. Heutzutage sind fast allen für den Bereich der Berufsbildung in den Nachbarländern verantwortlichen Personen die Merkmale der Systeme der Union persönlich bekannt, und sie verfolgen aufmerksam deren Entwicklung. Es hat sich eine bedeutende Gruppe europäischer Sachverständiger gebildet, die die Systeme und Probleme der Berufsbildung der Nachbarländer kennt. Die Mehrzahl der Reformen der Berufsbildungssysteme der Nachbarländer hat die Unterstützung der Europäischen Union. Zahlreiche Länder beteiligen sich mehr oder weniger stark an den europäischen Programmen zur Entwicklung der Berufsbildung. Es wurden Räume für den Austausch und den Dialog geschaffen, welche die Erneuerung der Kontakte und die Proximität der Debatten gewährleisten. Die Bedeutung, die der Berufsbildung in der Europäischen Union beigemessen wird, hat Eingang in das Denken und die Bestrebungen der Behörden der Nachbarländer gefunden. Es wurden mehrere gemeinsame Erklärungen erarbeitet, die den Wunsch zur Förderung der Zusammenarbeit im Bereich der Berufsbildung belegen.

Die Untersuchung, die wir durchgeführt haben, vermittelt einen positiven Eindruck von der Zusammenarbeit, die wir als eine Etappe auf dem Weg zur gegenseitigen Kenntnis und zur Schaffung von Instrumenten einstufen könnten, die eine Stärkung des Willens zur Knüpfung starker Beziehungen ermöglichen. Diese Etappe muss durch die Verbesserung und Ausweitung der Wege und Aktivitäten der bestehenden Beziehungen konsolidiert und vertieft werden; sie kann auch als solider Ausgangspunkt für das Abstecken eines neuen Zwischenziels dienen, das die zu erreichenden Zielsetzungen und Strategien viel besser erfassen würde. Die Fragen, die während der neuen Etappe zu stellen wären, lauten: Welche Richtung soll die Zusammenarbeit einschlagen? Mit welchen Anforderungen sehen sich die Nachbarländer konfrontiert, und wie könnte die Mitwirkung der Europäischen Union aussehen? Wie muss die Berufsbildung der Nachbarländer ausgerichtet sein? Welche Instrumente der Zusammenarbeit wären am besten geeignet?

Auf mehr oder weniger implizite Weise haben manche dieser Fragen auf dem Umweg über die Aktivitäten der gegenwärtigen Etappe eine Antwort gefunden; zweifellos wären jedoch größere Anstrengungen hinsichtlich ihrer Erläuterung und Präzisierung nötig, um die Strategien und Instrumente für Maßnahmen abzustimmen. Es wäre angebracht, in Abhängigkeit von den Erfordernissen der einzelnen Länder klarere Prioritäten zu setzen, die auch den jeweiligen Kontext berücksichtigen. Dadurch könnte auf die Anforderungen jedes einzelnen dieser Länder wirksamer eingegangen werden.

Die Europäische Union müsste ihrerseits eingehender über ihren möglichen Beitrag nachdenken. Die Leistung der europäischen Modelle für die Berufsbildung hat zweifellos das Interesse an einer besseren Kenntnis sowie an der Übertragung mancher ihrer Elemente auf die Realität der Nachbarländer verstärkt. Die europäischen Modelle sind gekennzeichnet durch

- i. eine beträchtliche Entwicklung ihrer Berufsbildungssysteme,
- ii. eine Vision der strategischen Beziehung der integrierten Berufsbildungspolitiken zu den Politiken für Beschäftigung und Wirtschaftswachstum,
- iii. die Vielfalt ihrer Systeme, die in ihren sich ergänzenden einzelstaatlichen Kontexten fest verwurzelt sind,
- iv. die Verknüpfung ihrer Instrumente für Zusammenarbeit und Koordination sowie
- v. eine umfassende Beteiligung und Einbeziehung sämtlicher Partner in die Entscheidungsprozesse.

Wie festzustellen ist, ist für die europäischen Modelle nicht ihre Homogenität kennzeichnend, sondern die Rolle, die sie in der Gesamtheit ihrer einzelstaatlichen Systeme spielen, sowie die Methodik der Zusammenarbeit. Bereits seit mehreren Jahren weisen Marc Maurice und andere Sozialwissenschaftler auf den gesellschaftlichen Charakter der Berufsbildungs- und Qualifizierungssysteme hin, die stärker von den historischen Verläufen und institutionellen Merkmalen der einzelnen Länder als von grenzübergreifenden wirtschaftlichen und politischen Tendenzen abhängig sind.

Unter diesem Gesichtspunkt ist der mögliche europäische Beitrag eher politischer und methodischer Art, als dass er danach strebt, konkrete Lösungen für einzelstaatliche Modelle anzubieten. Die konkreten Lösungen müssten aus einer auf den Bedingungen, Erfordernissen und Prioritäten der einzelnen Nachbarländer basierenden wechselseitigen Reflexion resultieren. Es trifft zu, dass wir in der Europäischen Union viel voneinander gelernt haben und dass diese Zusammenarbeit Früchte getragen hat. Die vorrangige Strategie ist möglicherweise folgende: engere Gestaltung der Beziehungen, sodass durch die gemeinsame Arbeit neue Ideen und neue Initiativen geboren werden, die – nach einem Filterungsprozess durch die einzelstaatlichen Kontexte der Nachbarländer – zur Entstehung neuer Projekte im Bereich der Veränderung und der Innovation führen, die für diese Länder nützlich sein können.

Die große Versuchung in der gegenwärtigen Etappe besteht darin, dass die Ungleichgewichte zwischen den Parteien zum Erwerb geeigneter Lösungen im „Supermarkt der einzelstaatlichen europäischen Modelle“ verleiten, die nach geringfügigen Nachbesserungen, ohne Kontext und unter verschiedenen Rahmenbedingungen eingeführt werden könnten, was wenig effiziente Auswirkungen und Ergebnisse zur Folge hätte.

Die europäische Seite müsste noch stärker auf der Tatsache bestehen, dass jedes Land sein eigenes Modell konstruieren muss. Ihre Rolle könnte darin bestehen, die Schaffung von Räumen für die gemeinsame Reflexion zu fördern, in denen die Nachbarländer ihren Bedarf und ihre Prioritäten besser zum Ausdruck bringen und sich auf ihre besonderen gesellschaftlichen Kontexte konzentrieren könnten. Sie müsste alles tun, was ihr möglich ist, um eigene einzelstaatliche Strategien zu suchen, die auf die Anforderungen dieser Länder abgestimmt sind. Mit einem Wort müsste sie verlangen, dass jedes Nachbarland eine größere Rolle spielt und stärker einbezogen wird, was zweifellos den Kern des Problems darstellt.

In jedem Fall müssten feine Unterschiede gemacht werden, weil nicht von einer einzigen Realität in allen Nachbarländern gesprochen werden kann, weshalb es angebracht wäre, in Abhängigkeit von der jeweiligen Situation eine Unterteilung in große Gruppen vorzunehmen: die Kandidatenländer, die westlichen Balkanstaaten, die osteuropäischen Staaten sowie die südlichen Mittelmeerstaaten, die jeweils ganz verschiedenen gesellschaftlichen Realitäten unterliegen. In der Mehrzahl der Fälle sehen sich diese Länder Situationen ausgesetzt, die durch den Übergang zu demokratischen Marktmodellen bedingt sind und Unausgewogenheiten und Widersprüche mit sich bringen.

Wir können konkret zwei Spannungsfelder ermitteln, die Auswirkungen auf die Berufsbildungssysteme haben. Zuerst die Spannungen zwischen dem Erfolg aufgrund von Investitionen in die allgemeine und höhere Bildung, die nicht mit einem ausreichenden Wachstum der wirtschaftlichen Märkte einhergegangen sind, welche demzufolge nicht in der Lage sind, die von den in demografischer Hinsicht gesättigten Generationen erlangten Qualifikationsstufen aufzunehmen. Es ist offensichtlich, dass die Berufsbildung und die Berufsbildungssysteme in einem solchen Kontext die Folgen tragen müssen, da sie zwischen zwei Fronten stehen: Sie müssen einerseits den berechtigten Erwartungen der jungen

Generationen, die sich aufgrund ihrer langjährigen Bildung große Hoffnungen machen, gerecht werden und ihnen angemessene Berufsmöglichkeiten bieten, und müssen andererseits mit einer schwachen Qualifikationsnachfrage des Arbeitsmarkts fertig werden.

Dennoch muss diese Situation als Grundlage und Ausgangspunkt dienen. Was nützt der Versuch, Rezepte anzuwenden, die sich in anderen Kontexten und unter anderen Bedingungen als sinnvoll erwiesen haben? Wir dürfen nicht vergessen, dass sich die europäischen Berufsbildungssysteme in Zeiten von Qualifikationskrisen und Arbeitskräftebedarf konsolidiert haben, was völlig im Gegensatz zu der Situation in der Mehrzahl der Nachbarländer steht.

Sodann sind die in der Mehrzahl der Länder bestehenden Verwaltungsprobleme zu berücksichtigen, die diese Länder daran hindern, ihren Bedarf klar zum Ausdruck zu bringen, Prioritäten zu setzen, die Partner des Systems einzubeziehen, Hindernisse zu beseitigen usw. Diese beiden Schwierigkeiten verstärken sich gegenseitig und führen zu einem Bündel von Widerständen gegen Veränderungen, die Fortschritte in Richtung einer höheren Effektivität und Effizienz der Berufsbildungssysteme in dem Gebiet schwierig machen.

Kurzfristig werden diese beiden Arten von Schwierigkeiten die Szene der Zusammenarbeit zweifellos dominieren; daher muss darüber nachgedacht werden, wie in dieser Situation weiter vorzugehen ist. Mithilfe der in der Europäischen Union gesammelten Erfahrungen werden sich vielleicht einige mögliche Pfade für die Reflexion eröffnen.

Es ist bekannt, dass in der Europäischen Union die Effektivität der offenen Koordinierungsmethode von einer Kompromisslösung und damit von der Bereitschaft der einzelstaatlichen Verantwortlichen zur Umsetzung der gemeinsam vorgeschlagenen Verpflichtungen abhängig ist. Und diese Kompromisslösung unterliegt der politischen Verantwortung jedes Einzelnen von ihnen sowie der Kraft des Drucks der Gemeinschaft. Dies ist die Methode der Zusammenarbeit unter Gleichen. Aus dieser Lektion lässt sich die Notwendigkeit einer größeren Rolle der Politik herleiten, um zu stärker bindenden Verpflichtungen zur Umsetzung der in den Gesprächen angekündigten Maßnahmen zu gelangen.

Die Ergebnisse der Pisa-Studien gestatten keine präzisen Erkenntnisse hinsichtlich der Faktoren, die direkte Zusammenhänge mit guten oder schlechten Ergebnissen im Bildungsbereich aufweisen; dagegen stellen sie jedoch die Tatsache heraus, dass die besten Systeme diejenigen sind, die gut funktionieren, die schlimmsten Systeme dagegen diejenigen, die schlecht funktionieren. Dies deutet darauf hin, wie wichtig es ist, den Aspekten der Verwaltung der Berufsbildungssysteme Priorität zu gewähren.

Die gesellschaftliche Heterogenität der europäischen Systeme gestattet den Hinweis auf die Tatsache, dass jedes Land sein eigenes Modell und – im Falle der Nachbarländer – sein Gleichgewicht zwischen den sozialen Bedürfnissen und den Anforderungen des Arbeitsmarkts finden muss. Und gewiss ist es dieser Punkt, bei dem die Positionen hinsichtlich der Systeme der Länder der Union am stärksten divergieren. Die Förderung einer Reflexion über die wirksamsten Strategien, ausgehend von korrekt zum Ausdruck gebrachten konkreten Bedürfnissen, kann eine der Aufgaben der Räume für Austausch und Zusammenarbeit zwischen den beiden Seiten darstellen. Wie kann der enorme Reichtum der über die Allgemeinbildung erlangten Qualifikation genutzt werden, um diese in Energien umzuwandeln, die zur Schaffung von Arbeitsplätzen und zu Wachstum führen? Wie können Berufsbildungsprogramme in Investitionsvorhaben und Projekte zur Generierung von Wirtschaftsaktivitäten integriert werden, um diese wettbewerbsfähiger zu machen? Wie kann die Qualifikation der Arbeitnehmer im produktiven Bereich, die in weit verbreiteten, informellen Beschäftigungsverhältnissen stehen, verbessert werden, um einen Beitrag zu einer erhöhten Produktivität zu leisten, die den Wechsel dieser Arbeitnehmer in eine formelle Wirtschaft erleichtert?

Die Einbeziehung aller Partner der Berufsbildungssysteme ist bei allen europäischen Modellen eine feste Größe. Wie kann diese Einbeziehung unter den Bedingungen und Kontexten des Übergangs der Nachbarländer erreicht werden? Können sich die öffentlichen und privaten europäischen Institutionen noch stärker in die Umsetzung von Programmen zur Entwicklung der Berufsbildungssysteme einbringen?

Die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten der Union hat eine äußerst erfolgreiche Strategie für die Verbesserung der Qualität der Berufsbildungssysteme dargestellt. Können die horizontalen Beziehungen zur Zusammenarbeit zwischen den Nachbarländern selbst noch enger gestaltet werden? Die Erfahrungen hinsichtlich der Zusammenarbeit mit den Kandidatenländern beweisen dies.

Auf alle diese Fragen gibt es weder einfache, noch schnelle Antworten; sicher ist aber, dass diese Antworten gefunden werden können, wenn wir gemeinsam daran arbeiten.