



## **KOMPETENZEN FÜR DEN FORTSCHRITT: LERNEN DURCH PARTNERSCHAFTEN**

**ETF, April 2006**



## Einleitung

Im Rahmen von *Kompetenzen für den Fortschritt* sollen die Erfahrungen und Entwicklungen seit der letzten Plenarsitzung des Beratungsgremiums im Jahr 2003 erörtert und entsprechende Schlussfolgerungen gezogen werden. Darüber hinaus sollen die Auswirkungen der neuen Außenhilfeeinstrumente der EU für die Partnerländer gemeinsam mit Vertretern aus diesen Ländern, internationalen Kollegen und Sachverständigen ermittelt werden.

Das Konzept von Kompetenzen für den Fortschritt baut auf zwei wesentlichen Säulen auf: Zum einen muss die Bildung von Kompetenzen durch die Entwicklung der Humanressourcen in Aktionsplänen und Abkommen mit Partnerländern, die im Rahmen des neuen Instruments für Heranführungshilfe, des Europäischen Nachbarschaftsinstruments und des Finanzierungsinstruments für Entwicklungszusammenarbeit und wirtschaftliche Zusammenarbeit ausgearbeitet werden, breiten Raum einnehmen; ferner müssen allgemeine und berufliche Bildung im weitesten Sinne aufgefasst werden, da sie zahlreiche unterschiedliche Politikbereiche betreffen, und sie müssen in die von den Partnerländern gemeinsam mit internationalen Gebern und Einrichtungen entwickelten Strategien zur Armutsbekämpfung einbezogen werden.

Im Mittelpunkt der zweiten Säule von Kompetenzen für den Fortschritt steht die Weiterentwicklung des Policy Learning (Erlernen politischen Handelns) auf der Grundlage von Entwicklungen und Erfahrungen in den Partnerländern im Laufe der vergangenen drei Jahre. Dabei soll festgestellt werden, wie dieses Konzept in Zukunft auf operativer Ebene weiter umgesetzt werden kann.

In der Plenarsitzung des Beratungsgremiums 2006 werden die Auswirkungen dieser Entwicklungen untersucht, und es wird angeregt, dass bei den anstehenden Modernisierungsprozessen die unterschiedlichen Interessengruppen enger miteinander zusammenarbeiten müssen, um die vorhandenen Ressourcen bestmöglich zu nutzen.

## Modernisierung der allgemeinen und beruflichen Bildung: ein Beitrag zur Verwirklichung wirtschaftlicher und sozialer Zielsetzungen

Die Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung spielen bei den nationalen Debatten über die Verwirklichung wirtschaftlicher und sozialer Zielsetzungen und die Festlegung gemeinsamer Kriterien für eine Reihe von Politikbereichen eine wichtige Rolle. Allgemeine und berufliche Bildung leisten einen direkten Beitrag zu Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit, stärken zugleich die soziale Teilhabe und Entwicklung und tragen zur Förderung von Gesundheit und Demokratie sowie zur Verbesserung der allgemeinen Lebensqualität bei.

Die Strategien für die Reform der allgemeinen und beruflichen Bildung werden zunehmend integriert, um einer Vielzahl von Interessen aus verschiedenen Bereichen Rechnung zu tragen. Ein evolutives politisches Konzept, das Beschäftigungsfähigkeit, Anpassungsfähigkeit und lebenslanges Lernen einbezieht, hat im Laufe des vergangenen Jahrzehnts den Begriff der allgemeinen und beruflichen Bildung über die historisch gewachsenen institutionellen Grenzen Schule, (Lehrlings-)Ausbildung, Erwachsenenbildung und Hochschulausbildung ausgedehnt und neue Beziehungen zwischen diesen traditionellen Formen des Lernens geschaffen. In den Beschäftigungsstrategien wird der Verbesserung der arbeitsmarktrelevanten Kompetenzen ein höherer Stellenwert beigemessen; zugleich wird der allgemeinen und beruflichen Bildung bei der Verwirklichung des sozialen Zusammenhalts durch die Entwicklung von Beschäftigungspfaden für benachteiligte Gruppen eine Schlüsselrolle zugewiesen. Ebenso wird bei der Unternehmensentwicklung auf die Fähigkeit der Firmen abgestellt, Wissen und Erkenntnisse aus dem Bildungssektor mit ihren eigenen praktischen Bedürfnissen zu verbinden und damit die Wettbewerbsfähigkeit zu stärken. Allgemeine und berufliche Bildung tragen zur Entwicklung der Humanressourcen bei und schaffen einen Mehrwert in immer mehr wirtschafts- und sozialpolitischen Feldern.

Die mannigfachen Wirkungen der allgemeinen und beruflichen Bildung stellen für politische Entscheidungsträger sowohl Chancen als auch Herausforderungen dar. Die Chancen ergeben sich aus dem Potenzial der allgemeinen und beruflichen Bildung, zahlreiche miteinander verknüpfte politische

Ziele sowie wirtschaftliche und soziale Zielsetzungen zu verfolgen; die Herausforderungen stehen im Zusammenhang mit der Koordinierung und den Auswirkungen der zahlreichen Beiträge auf die Entscheidungsstrukturen und den für die Verwirklichung dieser Beiträge notwendigen Kapazitäten.

Vor diesem Hintergrund ist ein Konzept, das sich im Wesentlichen auf technisches und spezialisiertes Expertenwissen stützt, für die Ausarbeitung politischer Strategien offensichtlich unzureichend. Die Erfahrung lehrt, dass bei einer wirksamen Reform die sozialen Faktoren mindestens so wichtig sind wie die technischen Aspekte und dass eine Reform ohne die Schaffung von Partnerschaften und die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Teilen des Systems unmöglich bewerkstelligt werden kann.

Eine wirksame Zusammenarbeit zwischen den für die Entwicklung der Humanressourcen zuständigen Ministerien, eine Vertiefung des sozialen Dialogs sowie die Schärfung des Bewusstseins und die aktive Einbeziehung wichtiger Beteiligter: All diese Faktoren tragen dazu bei, mit Blick auf die politischen Ziele und die notwendigen Reformen funktionierende Verbindungen zu schaffen.

Bei der Gestaltung der Politik kann die gemeinschaftliche Zusammenarbeit im Rahmen von Partnerschaften die Ermittlung der zu bewältigenden Probleme, die Festlegung der von den verschiedenen Beteiligten zu übernehmenden Aufgaben und der möglichen konkreten Schritte sowie die Erarbeitung der Zeitpläne für deren Umsetzung erleichtern. Bei der Durchführung der politischen Maßnahmen wird die Stärkung der Zusammenarbeit im Rahmen der Partnerschaft die Verbreitung und den Austausch von Informationen, die Koordinierung der Politik in Bezug auf Prozesse, die für ihre Umsetzung von maßgeblicher Bedeutung sind, die Interpretation der Ergebnisse und die Entscheidungen über die weitere Entwicklung befördern.

In den Partnerländern, die oftmals vor vielfältigen politischen Herausforderungen stehen und nur über begrenzte Ressourcen verfügen, setzt die Ausarbeitung von Konzepten zur Ausschöpfung und Förderung des möglichen Potenzials der Entwicklung der Humanressourcen wirksame Entscheidungsstrukturen und die Zusammenarbeit zwischen den unterschiedlichen Interessengruppen voraus. Es ist davon auszugehen, dass die Zielgruppe einer Initiative, die ja auch die entsprechenden Maßnahmen umsetzen soll, am besten einschätzen kann, wie diese Initiative konzipiert werden muss, um den politischen Herausforderungen in einem konkreten Umfeld optimal gerecht zu werden. Durch die Nutzung praktischer Kenntnisse und Erfahrungen können bei der Konzeption spezifischer Strategien Probleme vermieden und Lehren einbezogen werden, die im Nachhinein im Zuge der Bewertung zutage treten; damit können Zeit und Ressourcen gespart und der Modernisierungsprozess beschleunigt werden.

Ein weiteres Kennzeichen der Modernisierungsstrategien im Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung in Europa ist die Vertiefung der Zusammenarbeit und die Stärkung des wechselseitigen Lernens von den Mitgliedstaaten. Zu den internationalen Initiativen zählen die Politikgestaltung im Bereich der Entwicklung der Humanressourcen im Zuge der Europäischen Beschäftigungsstrategie, die Weiterentwicklung des Bologna-Prozesses und des entsprechenden Rahmens für einen europäischen Hochschulraum sowie die Ausgestaltung der Agenda für das Programm „Allgemeine und berufliche Bildung 2010“ (bekannter als Kopenhagen-Prozess) mit Vorschlägen für Schlüsselkompetenzen, einem Gemeinsamen Qualitätssicherungsrahmen für die Berufsbildung und einem Entwurf für einen Europäischen Qualifikationsrahmen. Mit diesen Initiativen soll der Beitrag allgemeiner und beruflicher Bildung zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit Europas als Region und als internationales Wirtschaftszentrum gestärkt werden.

Die Initiativen haben ein starkes Fundament für das Erlernen politischen Handelns geschaffen und entsprechen den politischen Vereinbarungen zwischen den Mitgliedstaaten, die gemeinsame Ziele anstreben und zugleich die Eigenständigkeit der nationalen Interessen und Traditionen im Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung anerkennen.

Der Prozess zwischen den EU-Mitgliedstaaten wird durch die offene Koordinierungsmethode<sup>1</sup> (OKM) unterstützt. Dieser Ansatz basiert auf so genannten „Soft-Law“-Empfehlungen, die die EU-Mitgliedstaaten dazu bewegen sollen, bewährte Verfahren auszutauschen und das Erlernen politischen Handelns in Bereichen zu stärken, die zwar weiterhin vornehmlich in die Zuständigkeit der einzelstaatlichen Regierungen fallen, jedoch für viele Länder insgesamt von Belang sind, wie z. B. Langzeitarbeitslosigkeit sowie allgemeine und berufliche Bildung.

---

<sup>1</sup> Die offene Koordinierungsmethode (OKM) gewinnt als neue Form der Staatsführung in der Europäischen Union zunehmend an Bedeutung. Zwar wurde sie erst beim Europäischen Rat von Lissabon im März 2000 formell eingeführt, es gab jedoch bereits in den 90er Jahren politische Prozesse, die verschiedene Merkmale der OKM einbezogen.

Mit der Zeit wird dieser Ansatz die Konvergenz der einzelstaatlichen Politiken befördern. Die OKM umfasst eine Reihe von Instrumenten: Leitlinien und Indikatoren, Benchmarking und Austausch vorbildlicher Verfahren sowie multilaterale Bewertung. Die Einhaltung dieser Empfehlungen ist freiwillig, und es sind keinerlei Sanktionen vorgesehen. Die Wirksamkeit dieses Ansatzes ist auf die multilaterale Überwachung und den Gruppendruck, den die EU-Mitgliedstaaten aufeinander ausüben, zurückzuführen.

Dadurch, dass die EU-Mitgliedstaaten verpflichtet werden, Informationen auszutauschen, sich miteinander zu vergleichen und die politischen Maßnahmen anhand des relativen Erfolgs zu überprüfen, entwickelt sich der Prozess zu einem wertvollen Instrument, das Problemlösungen auf der Grundlage von Beratungen sowie grenzübergreifendes Lernen und transnationale Zusammenarbeit fördert.

Die ETF hat an der Ausgestaltung der Agenda für das Programm „Allgemeine und berufliche Bildung 2010“ in erheblichem Umfang mitgewirkt; zentrale Elemente dieses Programms dienen als Grundlage für ihre Arbeit mit den Partnerländern. In einigen Fällen haben diese kooperativen Konzepte den Partnerländern, die Informationen zu den politischen Konzepten in den Mitgliedstaaten benötigten, wertvolle Orientierungshilfe geboten. Die gemeinsame Weiterentwicklung dieser Konzepte durch die Mitgliedstaaten wird aller Wahrscheinlichkeit nach zunehmenden Einfluss im Bereich der Außenbeziehungen haben. Dabei könnten sie als mögliche inhaltliche Quellen und als Faktoren in Betracht gezogen werden, denen in verwandten Politikbereichen, wie z. B. der Migrationspolitik und der wechselseitigen Anerkennung von Kompetenzen durch Partnerländer und die EU, Rechnung zu tragen ist. Darüber hinaus können offenbar aus dem Prozess selbst Lehren gezogen werden, da er geeignet ist, den Wissens- und Erfahrungsaustausch zwischen den Staaten zu fördern.

Die ETF setzte in der Anfangsphase ihrer Tätigkeit bei der Reform der allgemeinen und beruflichen Bildung schwerpunktmäßig auf den Wandel durch konkrete Reformmaßnahmen, wie z. B. Überarbeitung der Lehrpläne, Ausbildung von Lehrkräften, Lehrbücher oder die Übernahme spezifischer Standards. Die Ende der 90er Jahre und Anfang des neuen Jahrtausends gewonnenen Erfahrungen legten jedoch den Schluss nahe, dass spezifische Konzepte allein unzureichend waren und dass Reformprozesse auch im Rahmen einer systemischen Herangehensweise die Organisation der allgemeinen und beruflichen Bildung in Angriff nehmen müssen. Darüber hinaus sollte die Entwicklung geeigneter politischer Maßnahmen zur Einleitung der Reformen für jedes Land in seinem speziellen Kontext als Lernprozess begriffen werden, die kaum durch die einfache Übernahme von in anderen Ländern umgesetzten Maßnahmen beschleunigt werden konnte.

Seit 2003 wird in den politischen Leitlinien der stärkeren Integration allgemeiner und beruflicher Bildung in die Beschäftigungsstrategien sowie dem lebenslangen Lernen ein höherer Stellenwert beigemessen. Mit dem Wandel der Berufsbildungspolitik soll nicht nur ihre Relevanz verbessert, sondern auch dafür Sorge getragen werden, dass dem Einzelnen im Rahmen der allgemeinen und beruflichen Bildung Chancen und Bildungswege geboten werden, die es ihm im Laufe des Lebens ermöglichen, kontinuierlich zu lernen. Die in den vergangenen drei Jahren gewonnenen Erfahrungen lassen den Schluss zu, dass der Erfolg beim Erlernen politischen Handelns in diesem neuen Kontext eine Optimierung des Informations-, Wissens- und Erfahrungsaustauschs zwischen den verschiedenen Ebenen und Teilen der Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung einerseits und der Beschäftigung andererseits erfordert. Sie deuten ferner darauf hin, dass der Erfolg auch durch die Vertiefung der Zusammenarbeit und die Stärkung der Partnerschaften zwischen den unterschiedlichen Interessengruppen und Akteuren des Systems herbeigeführt werden kann.

## Neuorientierung der Außenhilfe

Im Jahr 2007 wird die Europäische Kommission eine Reihe neuer Instrumente zur Finanzierung der Außenhilfeprogramme für die Partnerländer einführen. Zumindest im Laufe des vergangenen Jahrzehnts wurde die Außenhilfe im Rahmen einer Reihe von Regionalprogrammen geleistet: Phare für die Beitrittsländer, MEDA für die Mittelmeerländer, Tacis für die Staaten der früheren Sowjetunion und CARDS für die südosteuropäischen Länder. Ab dem Jahr 2007 treten an die Stelle dieser Programme neue Instrumente, mit denen die Kohärenz auf dem Gebiet der Außenhilfe gestärkt werden soll. Dabei handelt es sich um drei Programme:

- Instrument für Heranführungshilfe (Instrument for Pre-Accession, IPA),
- Europäisches Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument (ENPI),

- Finanzierungsinstrument für Entwicklungszusammenarbeit und wirtschaftliche Zusammenarbeit (Development Co-operation and Economic Co-operation Instrument, DCEC).

Mit den Instrumenten IPA und ENPI sollen Maßnahmen finanziert werden, die die Integration mit der Europäischen Union stärken und einen Beitrag zur Stabilität und zur Ankurbelung des Wirtschaftswachstums leisten. Für die Länder, die für Fördermittel im Rahmen des Instruments für Heranführungshilfe in Betracht kommen, kann diese Zusammenarbeit in einen Beitritt münden, wobei für die einzelnen Länder unterschiedliche und bisweilen langfristige Zeitrahmen vorgesehen sind.<sup>2</sup> Die Beziehung zwischen der EU und den osteuropäischen Ländern sowie den Ländern der Mittelmeerregion ist als nachbarschaftliche Teilhabe definiert. Die zentralasiatischen Republiken, die gegenwärtig in den Geltungsbereich von Tacis fallen, kommen künftig für Fördermittel im Rahmen des DCEC-Instruments<sup>3</sup> in Betracht.

Mit dem Instrument für Heranführungshilfe (IPA<sup>4</sup>) werden Maßnahmen zugunsten der Türkei und der derzeitigen südosteuropäischen Kandidatenländer sowie der übrigen Länder in dieser Region finanziert.

Das Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument<sup>5</sup> fasst zwei für die Arbeit der ETF relevante Regionen zusammen, die zuvor in den Geltungsbereich der Programme MEDA und Tacis fielen: die Mittelmeerregion und die osteuropäischen Länder Republik Moldau, Ukraine und Russland sowie die südlichen Kaukasusländer.<sup>6</sup> Russland wird zwar in den Geltungsbereich dieses Instruments fallen, wird jedoch in einem speziellen Rahmen von vier Gemeinsamen Räumen mit der EU gefördert.<sup>7</sup> Die größte beteiligte Ländergruppe bilden die Länder der MEDA-Region, die gegenwärtig am Barcelona-Abkommen teilnehmen. Das ENPI bietet darüber hinaus wirtschaftliche Integration und die Einbeziehung in Netze. Es stellt daher eine Ergänzung des Barcelona-Prozesses dar, da es jedem Land auf der Grundlage seiner besonderen Bedürfnisse und Kapazitäten einen Ausbau der Beziehungen zur EU ermöglicht.<sup>8</sup>

Durch die Förderung geeigneter Entwicklungen verfolgt die Nachbarschaftshilfe dreierlei Ziele: a) Beteiligung an den Binnenmärkten und Institutionen der EU<sup>9</sup>, b) engere Integration mit dem EU-Binnenmarkt, und c) schrittweise Einbeziehung in EU-Politiken und -Programme<sup>10</sup>. Zu letztgenanntem Punkt hat die Europäische Kommission z. B. eine Beteiligung an Tempus Plus vorgeschlagen.

Mit der Zeit wird das Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument den Partnerländern ein Maß an Einbindung in die EU ermöglichen, das sich mit Ausnahme des Parlaments, des Rates und der Kommission auf alle Institutionen erstreckt: „Wenn ein Land dieses Niveau erreicht hat, hat es sich der Union so stark angenähert, wie dies für einen Drittstaat möglich ist.“<sup>11</sup>

Mit dem neuen Instrument wird bezweckt, die Außenhilfe kohärenter zu gestalten. Dabei weisen die neuen Instrumente folgende bedeutende konzeptionelle Gemeinsamkeiten auf:

---

<sup>2</sup> Neun ETF-Länder und -Gebiete fallen in den Geltungsbereich des Instruments für Heranführungshilfe: Serbien und Montenegro, Kosovo, Albanien, ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien, Bosnien und Herzegowina, Kroatien, Rumänien, Bulgarien und die Türkei. Das ENPI ist für folgende Mittelmeerländer bestimmt: Tunesien, Israel, Westjordanland und Gazastreifen, Ägypten, Marokko, Algerien, Syrien; Libanon und Jordanien; unter Umständen kommt Libyen ebenfalls in Betracht.

<sup>3</sup> Brüssel, 29.9.2004 KOM(2004)629 endgültig 2004/0220 (COD), Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Finanzierungsinstruments für die Entwicklungszusammenarbeit und die wirtschaftliche Zusammenarbeit: [http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/de/com/2004/com2004\\_0629de01.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/de/com/2004/com2004_0629de01.pdf).

<sup>4</sup> IPA: [http://europa.eu.int/comm/enlargement/docs/pdf/com2004\\_0627de01.pdf](http://europa.eu.int/comm/enlargement/docs/pdf/com2004_0627de01.pdf).

<sup>5</sup> ENPI: [http://europa.eu.int/comm/world/enp/pdf/getdoc\\_de.pdf](http://europa.eu.int/comm/world/enp/pdf/getdoc_de.pdf).

<sup>6</sup> Belarus kommt eventuell in Betracht, sofern sich die Beziehungen zur EU normalisieren.

<sup>7</sup> Vier Gemeinsame Räume zwischen Russland und der EU: Freiheit, Sicherheit und Justiz, äußere Sicherheit, Forschung und Bildung.

<sup>8</sup> [http://europa.eu.int/comm/world/enp/faq\\_en.htm#1.6](http://europa.eu.int/comm/world/enp/faq_en.htm#1.6).

<sup>9</sup> Die Gewährung einer „Beteiligung [der Partnerländer] am Binnenmarkt“ ist ein langfristiges Ziel, und dieser Prozess wird sich schrittweise vollziehen. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt ist es unmöglich, genau festzulegen, was mit einer „Beteiligung am Binnenmarkt“ gemeint ist, da dies davon abhängen wird, welchen Bereich jedes einzelne Land als vorrangig für die weitere wirtschaftliche Integration mit der EU definiert und ob es anschließend die notwendigen (EU-kompatiblen) Reformen umsetzt, die ihm die Beteiligung an einem bestimmten europäischen Programm oder Politikbereich ermöglichen. Es liegt jedoch auf der Hand, dass der freie Personenverkehr auf absehbare Zeit nicht auf der Tagesordnung steht. Vgl. [http://europa.eu.int/comm/world/enp/faq\\_en.htm#3.14](http://europa.eu.int/comm/world/enp/faq_en.htm#3.14).

<sup>10</sup> Europäische Nachbarschaftspolitik: Strategiepapier vom 12.5.2004, Zusätzlicher Nutzen, S. 8: [http://europa.eu.int/comm/world/enp/pdf/strategy/Strategy\\_Paper\\_DE.pdf](http://europa.eu.int/comm/world/enp/pdf/strategy/Strategy_Paper_DE.pdf).

<sup>11</sup> Romano Prodi, ehemaliger Präsident der Europäischen Kommission.

- Dimension der Entwicklung der Humanressourcen;
- Nutzung des sektorweiten Ansatzes zur verbesserten Bündelung der Hilfe und Stärkung der lokalen Eigenverantwortung und Verwaltung;
- vertiefte Zusammenarbeit mit der EU und zwischen den Partnerländern.

Die Zielsetzungen im Rahmen der Nachbarschaftspolitik unterscheiden sich von den Zielen früherer Programme darin, dass sie wechselseitige finanz- und politikbezogene Verpflichtungen fördern<sup>12</sup>, die mittels der Durchführung regelmäßiger Aktionspläne zu erfüllen sind.<sup>13</sup> Jeder Aktionsplan trägt den spezifischen Landesbedingungen und den im Rahmen der Nachbarschaftspolitik festgelegten Themen Rechnung.<sup>14</sup> Die Fortschritte bei der Umsetzung der Pläne werden regelmäßig gemeinsam von der EU und dem Partnerland überwacht. Die Aktionspläne greifen die in dem Instrument vorgesehene gegenseitige Konditionalität in der Weise auf, dass die Verantwortung für die Fortschritte bei den Plänen geteilt wird.

Das geplante Programm<sup>15</sup> für das Finanzierungsinstrument für Entwicklungszusammenarbeit und wirtschaftliche Zusammenarbeit fügt den Veränderungen in der Außenhilfe eine dritte Dimension hinzu. Der Vorschlag bezieht sich auf sämtliche Länder, die in der DAC-Liste der OECD<sup>16</sup> aufgeführt werden, und unterscheidet sich vom IPA und ENPI dahin gehend, dass die darin enthaltenen Hauptansätze eher durch die Entwicklungspolitik der EU und die Entwicklungsziele für das neue Jahrtausend („Millenium-Ziele“) abgesteckt werden als durch die Aussicht auf eine stärkere Integration in die EU.

Bei den strategischen Zielsetzungen von ENPI und IPA für die Partnerländer und die EU wird stärker darauf abgestellt, die Anwendung interner EU-Konzepte in den Partnerländern zu prüfen, mit anderen Worten, es wird die „Projektion interner EU-Politiken nach außen“<sup>17</sup> gefördert.

Für die allgemeine und berufliche Bildung bedeutet dies, dass die Partnerländer an die jüngsten Entwicklungen innerhalb der EU herangeführt werden, z. B. durch die Schärfung des Bewusstseins und die Förderung von Innovationen in Bereichen, die mit der Agenda für das Programm „Allgemeine und berufliche Bildung 2010“, dem Bologna-Prozess und der Nutzung gemeinsamer Grundsätze als Teil einer vertieften europäischen Zusammenarbeit in Zusammenhang stehen. Die Verfügbarkeit dieser Konzepte vermittelt den Partnerländern Beispiele dafür, wie allgemeine und berufliche Bildung einen Beitrag zur sozioökonomischen Entwicklung und zur Verwirklichung von Zielen auf diesem Gebiet leisten können.<sup>18</sup>

Für die Gruppe der Mittelmeerländer, die unter das ENPI fällt, entsprechen die Prioritäten im Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung, die in die Aktionspläne aufzunehmen sind, den Vereinbarungen des Barcelona-Prozesses und dem künftigen Arbeitsprogramm 2005-2010 für die Partnerschaft Europa-Mittelmeer<sup>19</sup>. Die für die Mittelmeerländer ausgearbeiteten Aktionspläne sehen Reformen der Hochschul- und der Berufsbildung entsprechend den Entwicklungen in der EU vor.<sup>20</sup> Was die übrigen Länder der ENPI-Gruppe angeht, sehen die Aktionspläne der Ukraine und der Republik Moldau ebenfalls Maßnahmen zur Reform und Modernisierung der Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung vor, die eine Konvergenz mit EU-Standards und Verfahren, einschließlich des

---

<sup>12</sup> Mitteilung der Kommission an den Rat über die Vorschläge der Kommission für Aktionspläne im Rahmen der Europäischen Nachbarschaftspolitik, 2004.

<sup>13</sup> Aktionspläne: [http://europa.eu.int/comm/world/enp/pdf/action\\_plans/Communication\\_Commission\\_ENP\\_Action\\_Plans.pdf](http://europa.eu.int/comm/world/enp/pdf/action_plans/Communication_Commission_ENP_Action_Plans.pdf).

<sup>14</sup> ENPI, Artikel 2, Sachlicher Anwendungsbereich.

<sup>15</sup> Vorschlag für eine gemeinsame Erklärung des Rates, des Europäischen Parlaments und der Kommission vom 13. Juli 2005.

<sup>16</sup> Entwicklungshilfesausschuss (DAC) und Direktion Entwicklungszusammenarbeit der OECD, Liste der Länder, die öffentliche Hilfe erhalten: [www.oecd.org/dac/stats/dacelist](http://www.oecd.org/dac/stats/dacelist).

<sup>17</sup> Brüssel, 29.9.2004: KOM(2004)626 endgültig, Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über die Außenhilfelinstrumente im Rahmen der zukünftigen Finanziellen Vorausschau 2007-2013.

<sup>18</sup> Mit dem Europass soll die Mobilität gefördert und der Kenntnisstand über die verschiedenen europäischen Schul- und Berufsabschlüsse bis 2010 verbessert werden: [http://europa.eu.int/comm/education/programmes/europass/index\\_de.html](http://europa.eu.int/comm/education/programmes/europass/index_de.html).

<sup>19</sup> [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/euromed/news/ip05\\_419.htm](http://europa.eu.int/comm/external_relations/euromed/news/ip05_419.htm).

<sup>20</sup> Aktionsplan Israel, S. 20, Punkt 2.6, Dialog mit der EU über allgemeine und berufliche Bildung; Aktionsplan Jordanien, S. 24, Punkt 64; Aktionsplan Marokko 2004, S. 33, Punkt 78; Aktionsplan Tunesien 2004, S. 31, Punkt 71; der Aktionsplan der Palästinensischen Autonomiebehörde beinhaltet allgemeine Erklärungen zur Verbesserung der Kompetenzen.

Bologna-Prozesses, zum Ziel haben.<sup>21</sup> Für die Kaukasus-Länder werden die Aktionspläne gegenwärtig erstellt.

Das ENPI hebt nicht nur die allgemeine und berufliche Bildung als mögliche Quelle für die Hilfe hervor, sondern sieht auch die Möglichkeit von Maßnahmen zur Bekämpfung der Armut<sup>22</sup> vor, die im Rahmen des DCEC-Instruments eine wichtige Rolle spielen.

Die Instrumente müssen weit ausgelegt werden und die Behandlung zahlreicher politischer Themen ermöglichen.<sup>23</sup> Eine der zentralen Herausforderungen, die in den Instrumenten genannt werden, ist die Notwendigkeit, die Kohärenz zwischen den internen politischen Themen der EU und den Bedürfnissen der Partnerländer, die in Länderberichten, Strategiepapieren und Aktionsplänen aufgeführt werden, zu wahren.

## Politische Fortschritte

Über die Hälfte der Partnerländer, die eine Reform der Berufsbildung anstreben, hat hierfür eine nationale Strategie für den Bildungssektor mit einem spezifischen Zeithorizont verabschiedet. Diese Zeitrahmen sind sehr unterschiedlich und reichen von einem kurzen Zyklus, z. B. Drei- bis Fünfjahrespläne, bis zu einer längerfristigen Perspektive z. B. bis zum Jahr 2020. Das Schema folgt einem Konzept, in dem sich die Berufsbildung in den Rahmen der nationalen Wirtschaftsentwicklung einfügt. Hier wird der Verbesserung der angebotenen Arbeitsqualität ein hoher Stellenwert beigemessen. Nur wenige Länder scheinen gezielt spezifische Sektoren als Hauptreformakteure auszuwählen, obwohl zahlreiche Länder, entweder infolge der internationalen Hilfe oder aufgrund der nationalen Festlegung von Prioritäten, Innovationen zunächst in spezifischen Sektoren im Rahmen von Pilotprojekten testen, bevor ein Programm oder Konzept auf das gesamte System ausgedehnt wird.

Zwar sind die meisten Länder bei der Ausarbeitung nationaler Strategien schon weit fortgeschritten oder haben diese bereits fertig gestellt, doch alle haben bei der Umsetzung ihrer ehrgeizigen Pläne in die Praxis mit Problemen zu kämpfen. Dies ist auf Schwierigkeiten im Zusammenhang mit Ressourcen bzw. Verwaltungskapazitäten im politischen Bereich und im Bildungssektor zurückzuführen.

Das Thema der Entscheidungsstrukturen steht weiterhin oben auf der Tagesordnung, wobei die meisten Länder ein zweigleisiges Konzept verfolgen: Es verbindet die Dezentralisierung bzw. die Einräumung eines Ermessensspielraums bei der Koordinierung und Verwaltung mit einer stärkeren Einbeziehung der Sozialpartner durch Beratung, den Austausch über Ausbildungsmaßnahmen und die direkte Vertretung in wichtigen Beratungs- bzw. Entwicklungsausschüssen oder -gremien. Ebenso wie bei der Strategiekonzeption gibt es auch bei der Durchführung Probleme. In einigen Fällen gibt es keine Sozialpartner, oder ihre unzureichende Einbeziehung lässt keine Hilfestellung zu, in anderen Fällen wiederum wurde die Dezentralisierung ohne eine angemessene Aufstockung der Ressourcen auf regionaler Ebene vorangetrieben. In der Mittelmeerregion sind größere Veränderungen im Gange: In Marokko und Ägypten werden wichtige Initiativen umgesetzt, und es wird eine neue Form der Übertragung von Zuständigkeiten eingeführt.

Die Finanzierungsmuster variieren in erheblichem Maße, und der mangelnde Zugang zu Investitionen stellt weiterhin ein Hemmnis dar. Innovationen bahnen sich offensichtlich vor allem in der Mittelmeerregion ihren Weg: In Algerien, Marokko, Ägypten und Jordanien wurden Ausbildungsfonds eingerichtet, die mit einer Art Unternehmensabgabe bzw. -steuer finanziert werden. Zwar sind diese Fonds noch in der Anlaufphase, sie sollen jedoch Mittel zum Ausbau der Fortbildung bereitstellen und damit direkte Haushaltszuschüsse zur Förderung der Berufsbildung ermöglichen, die schwerpunktmäßig in die berufliche Erstausbildung fließen. In den meisten Ländern der anderen Regionen in Ost- und Südosteuropa sowie Zentralasien wurde der Umfang der zur Verfügung gestellten Finanzmittel beibehalten, nur in wenigen Fällen konnten die Mittel erheblich aufgestockt werden. Die häufigste Finanzierungsquelle sind direkte Haushaltszuschüsse für die Ausbildung in Berufsschulen, wobei eine wachstumsfördernde Aufstockung der Mittel nur begrenzt möglich ist.

Die Qualitätssicherung stellt in allen Ländern ein wichtiges Element der Reformen dar. Qualitätsverbesserungen sollen durch eine Mischung von Input- und Output-Maßnahmen herbeigeführt

---

<sup>21</sup> Aktionsplan der Ukraine 2004, S. 26, Punkte 66 und 67; Aktionsplan der Republik Moldau 2004, S. 29, Punkte 75 und 76.

<sup>22</sup> ENPI, Artikel 2 Buchstabe f.

<sup>23</sup> Vgl. Außenhilfeinstrumente im Rahmen der zukünftigen Finanziellen Vorausschau, S. 10.



werden, z. B. durch eine verbesserte Ausbildung der Lehrkräfte, neue Lehrpläne oder die Einführung neuer ergebnisorientierter Bewertungsverfahren. Offensichtlich werden in Ländern, in denen enge Verbindungen zwischen dem Berufsbildungssystem und dem Arbeitsmarkt erst noch geknüpft werden müssen, Fortschritte besonders schleppend erzielt. Die Schulabbrecherquote ist in den meisten Ländern problematisch und wird durch eine mangelnde Relevanz der Lehrpläne im Berufsbildungssektor und die Verfügbarkeit von Qualifizierungswegen beeinflusst, die als Alternative zum Schulabschluss dienen können, der in der Regel den Zugang zur Hochschule eröffnet. Die im Bereich der Qualitätssicherung verfolgten Innovationen zielen für gewöhnlich auf die institutionelle Akkreditierung im Einklang mit der Tendenz zur Dezentralisierung und Verwaltung durch die Interessengruppen ab. Diese Entwicklung wird sich nach der umfassenden Verbreitung des auf europäischer Ebene entwickelten gemeinsamen Qualitätssicherungsrahmens und der Bologna-Leitlinien über Qualitätssicherung in der Hochschulbildung voraussichtlich verstärkt fortsetzen.

## Politische Herausforderungen

Trotz der in den Partnerländern erzielten Fortschritte ist bei der Modernisierung der Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung noch eine Reihe von Herausforderungen zu meistern; zu nennen sind hier das Ausmaß der zu bewältigenden Probleme selbst und die dazu erforderlichen Kapazitäten.

Arbeitsmarktstrategien sind in den meisten Ländern nur unzureichend entwickelt. Obwohl Initiativen zur Datenerhebung durchgeführt werden, liegen keine einheitlichen Daten über unterschiedliche Gruppen in den verschiedenen Regionen vor, und die Kapazitäten der Länder zur Sammlung von Daten und zur Ausarbeitung von Strategien auf deren Grundlage sind oftmals begrenzt. Die Kohärenz der institutionellen Zusammenarbeit zwischen den Ministerien für Beschäftigung und Bildung reicht offenbar nicht aus, um einen arbeitsmarktpolitischen Gesamtrahmen zu konzipieren, der Bildung und Beschäftigungsfähigkeit miteinander verbindet. Dessen ungeachtet sind aktive Arbeitsmarktprogramme einschließlich Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen weit verbreitet und werden in aller Regel als kohärente Option zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit wahrgenommen. Wert oder Wirksamkeit dieser Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen sind allerdings weitgehend unbekannt und unklar. In den meisten Ländern wird gegenwärtig die Verbesserung dieser Kapazitäten entweder durch EU-Projekte, die Weltbank oder bilaterale Hilfe der EU-Mitgliedstaaten bzw. der Vereinigten Staaten unterstützt. Für die meisten Länder, die häufig starke Gefälle zwischen ländlichen und städtischen Gebieten sowie zwischen Männern und Frauen aufweisen, sind damit die Probleme auf diesem Gebiet noch nicht gelöst. Die Daten über die Beschäftigungsquoten aus den neuen Mitgliedstaaten und den südosteuropäischen Ländern bieten die größte Detailtiefe und zeigen erhebliche Unterschiede bei Beschäftigungs- und Erwerbsquoten. In Bulgarien, Rumänien und der Türkei, wo der Gemeinsame Bewertungsprozess der europäischen Beschäftigungsstrategie durchgeführt wurde, ist die Politik am weitesten fortgeschritten.

Die Initiativen für einen Ausbau der beruflichen Weiterbildung sind begrenzt. Zwar gibt es Hinweise dafür, dass lebenslanges Lernen als politischer Ansatz von den Regierungen der Partnerländer verstanden und unterstützt wird, doch konkrete Maßnahmen bleiben Mangelware. Möglicherweise werden durch Initiativen wie nationale Qualifikationsrahmen institutionelle Rahmenbedingungen geschaffen, die geeignet sind, die Entwicklung neuer „mittlerer“ Qualifikationen für erwachsene Arbeitnehmer zu fördern; in den Bereichen, in denen Daten vorliegen, lassen sich jedoch kaum spezifische Ergebnisse ausmachen.

Anhand einer Reihe von Analysen der Bedürfnisse und Bedingungen der Partnerländer, denen mit Hilfe des ENPI und des IPA entsprochen werden könnte, hat die ETF eine breite Palette politischer Themen ermittelt, die der Aufmerksamkeit bedürfen. Dazu zählen:

- mangelnde Qualität der Leistungen der allgemeinen und beruflichen Bildung;
- mangelnde Relevanz der Lehrpläne und Lehrmethoden für den Arbeitsmarkt;
- geringe Einbindung des privaten Sektors in die allgemeine und berufliche Bildung;
- unzureichende Mittelausstattung;
- begrenzte Möglichkeiten zur Wahrnehmung von Qualifizierungsmaßnahmen sowie mangelnde Programme zur Erwachsenenbildung;

- hohe Arbeitslosigkeit unter Berufseinsteigern;
- unausgewogenes Verhältnis zwischen Angebot von und Nachfrage nach qualifizierten Arbeitskräften in bestimmten Berufen;
- Mangel an qualifizierten Arbeitsplätzen;
- mangelnde Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt;
- Festhalten der Bildungsträger an einer angebotsorientierten Strategie unter Ausblendung der aktuellen Arbeitsmarktbedürfnisse;
- Armut;
- Bestehen signifikanter geschlechtsspezifischer Unterschiede und Notwendigkeit, das Bildungssystem auch auf die Bedürfnisse von Frauen sowie frühzeitigen Schulabgängern auszurichten;
- Ausmaß der Beteiligung am informellen Sektor;
- Fragen der sozialen Ausgrenzung im Zusammenhang mit Minderheiten, benachteiligten Regionen und Regionen mit Entwicklungsrückstand.

In einigen Ländern hatte der Transformationsprozess negative Auswirkungen auf die betriebliche Ausbildung, die öffentlichen Bildungsausgaben wurden zurückgefahren, Ausbildungsmethoden und technische Ausstattung erwiesen sich als überholt, und bei der Wahl der Ausbildung zeichnete sich eine zunehmende Präferenz für allgemeine oder akademische Bildung ab. Vor diesem Hintergrund entschieden sich aufgrund des Fehlens einer integrierten Politik im Bereich allgemeine und berufliche Bildung nur wenige junge Menschen für eine Berufsausbildung; darüber hinaus konnte angesichts der steigenden Zahl junger Menschen die bestehende bzw. absehbare Nachfrage nach Qualifizierungsangeboten nicht bedient werden.

Ebenso hatte oftmals das Fehlen einer umfassenden und gut integrierten Beschäftigungsstrategie zur Folge, dass die Regierungen im Falle relativ hoher Arbeitslosenquoten und struktureller Ungleichgewichte auf dem Arbeitsmarkt nicht in der Lage waren, mit Hilfe koordinierter Maßnahmen die vorhandenen Ressourcen im Bereich Fortbildung und Weiterentwicklung auszuschöpfen, um die Auswirkungen für die Bevölkerung einzudämmen.

Bei den Analysen wurde ferner festgestellt, dass die Lösungen nicht allein auf nationaler Ebene zu suchen sind; vielmehr muss die Politik auch Anreize auf lokaler Ebene ermöglichen und schaffen, damit dort aktiv Initiativen zum Ausbau der allgemeinen und beruflichen Bildung in die Wege geleitet werden können. Zum Beispiel ist ungeachtet der Dezentralisierungstendenzen eine relative Stärkung der Schulautonomie erforderlich, um die Schulen in die Lage zu versetzen, mit ihren Ressourcen der Nachfrage der Industrie vor Ort nach Ausbildungsmöglichkeiten zu entsprechen. Die Förderung einer solchen Zusammenarbeit würde Partnerschaften hervorbringen, die für die Partner von wechselseitigem Nutzen wären, bei denen Schulen ihre Kenntnisse über die von der Industrie benötigten Kompetenzen verbessern würden und die Unternehmen Zugang zu den für sie relevanten Ausbildungsgängen hätten.

Lokale Partnerschaften und Ausbildungsnetze gelten als unverzichtbar, will man die Entwicklung der Kompetenzen gezielt zur Eindämmung der Armut einsetzen; dabei geht es auch um die für den informellen Sektor relevanten Kompetenzen und Fertigkeiten, die soweit verbessert werden müssen, dass die Menschen in der Lage sind, aus den geringqualifizierten Tätigkeiten des informellen Sektors auszubrechen, in dem die Mehrheit der ärmeren Bevölkerungsgruppen ihren Lebensunterhalt verdient. Ein großes Problem besteht darin, dass die Schulen nur unzureichend mit ihrem Umfeld interagieren und daher die Zusammenarbeit mit Partnern in Bezug auf Beschäftigungsthemen und Fragen der sozialen Eingliederung zu wünschen übrig lässt.

Ferner sind eine unzureichende Zusammenarbeit zwischen Regierungsstellen, eine unzulängliche Kommunikation mit anderen Partnern und mitunter eine hohe Fluktuation bei politischen Entscheidungsträgern und Beamten in Führungspositionen zu beklagen.

Als Beispiel sei die Analyse eines Landes genannt: „Bisweilen scheinen neue Ideen im Programm lediglich ausformuliert zu werden. Dabei wird jedoch vergessen, einen geeigneten Bezugsrahmen und Indikatoren für die Herbeiführung des Wandels festzulegen; dies führt zur Ausarbeitung von eher unrealistischen Aktionsplänen mit kurzen Zeiträumen.“<sup>24</sup>

Der Kommentar spiegelt gleichermaßen die Erfahrungen in vielen anderen Ländern wider. Zahlreiche der mit der Modernisierung verbundenen Herausforderungen sind auf unzureichende Ressourcen zurückzuführen; allerdings ist deren Mobilisierung unter Umständen nicht die einzige Lösung. Im Falle zusätzlich bereitgestellter Mittel können andererseits Schwierigkeiten bei ihrer Ausschöpfung auftreten, die eine verzögerte Durchführung nach sich ziehen.

In einigen Fällen war die Vorbereitungsphase der Reform, in der der Dialog zwischen den Interessengruppen stattfinden sollte, offensichtlich zu kurz. Aufgrund dessen wurden Integration und Zusammenarbeit bei den Reformstrategien oftmals nur unzureichend verwirklicht, so dass Doppelarbeiten und verpasste Chancen die Folge waren. Es mag zutreffen, dass bei den Maßnahmen und Prioritäten im Rahmen des breiten Reformkonzepts zwangsläufig eine Zusammenarbeit und Abstimmung zwischen Lehrern, lokalen Gemeinschaften, nationalen und regionalen Interessengruppen und Regierungsstellen erfolgt, die aufgrund ihrer legislativen und administrativen Zuständigkeiten die Reformen gestalten. Angesichts der komplexen und vielfältigen Zusammenhänge und des Drucks, der von vielen Seiten auf die Reformen ausgeübt wird, dürfte jedoch eine aktive Zusammenarbeit und Abstimmung eine wirksamere Nutzung der Ressourcen ermöglichen.

Die Schwierigkeiten bei der Durchführung eines Reformprogramms innerhalb eines kurzen Zeitraums und nach einem in Grundzügen definierten Zeitplan sollten nicht unbedingt überraschen, denn alle Regierungen weltweit haben mit vergleichbaren Problemen zu kämpfen: Lokale Beamte und Behörden sind oftmals allzu sehr mit dem Problemen des Tagesgeschäfts beschäftigt und können sich daher nur unzureichend mit den politischen Fragen befassen, die sie erwartungsgemäß bewerten und für die sie eine Lösung finden sollen.

Die Herausforderungen, die sich im Zusammenhang mit der Lösung der Komplexität der Entwicklung der Humanressourcen stellen, werden durch die Notwendigkeit verschärft, die den Ländern von externen Gebern gewährten Fördermittel zu koordinieren: Beispielsweise wird häufig die Frage der allgemeinen und beruflichen Bildung in Debatten über die Entwicklung von Strategien zur Armutsbekämpfung aufgeworfen; allerdings wurde bis vor kurzem in den von den Partnerländern und den internationalen Gebern ausgearbeiteten Strategien zur Armutsbekämpfung der Wert der allgemeinen und beruflichen Bildung neben der Primarschulbildung nicht anerkannt. Darüber hinaus gibt es anhaltende Schwierigkeiten mit der Verteilung der Hilfen nach dem Gießkannenprinzip und den unterschiedlichen Konzepten und Prioritäten sowie den Auszahlungsplänen für die Fördermittel der Geber.

Diese Vielzahl von Herausforderungen offenbart Probleme beim Modernisierungsprozess, die sowohl auf der Makro- als auch auf der Basisebene anzusiedeln sind. Es besteht ein Zusammenhang zwischen der ursprünglich entwickelten Politik und der späteren Durchführung. Die bei der fortschreitenden Umsetzung der Reform erkannten Herausforderungen können angegangen werden, indem während des politischen Prozesses selbst die Dauer, die Unwägbarkeiten und die Palette der Maßnahmen berücksichtigt werden, die unter Umständen für die Durchführung der Politik auf lokaler Ebene erforderlich sind, d. h. indem Konzeption und Durchführung durch den Austausch von Kenntnissen zwischen den beteiligten Reformparteien enger miteinander verzahnt werden. Aus diesem Blickwinkel sind Strategien und Politiken nicht nur das Ergebnis technischer Prozesse, die von Experten konzipiert werden, sondern werden aktiv durch die praktische Zusammenarbeit der Interessengruppen ausgearbeitet.

## Lernen durch Partnerschaften

Die Nutzung der Kooperationspartnerschaften durch die Interessengruppen des Modernisierungsprozesses wird die Chancen erhöhen, die verschiedenen Elemente des Prozesses miteinander zu verbinden.

---

<sup>24</sup> ETF-Analysen von Partnerländern für das ENPI, ETF-Veröffentlichungsreihe, 2006.

In allen Regionen gibt es Beispiele für den Beitrag der Entwicklung der Partnerschaften zum Reformprozess:

- In Russland wurde in der Oblast Wolgograd dank der Zusammenarbeit zwischen Schulen und Unternehmen die Relevanz der Lehrpläne für den Arbeitsmarkt verbessert.
- In Rumänien wurde durch die Zusammenarbeit der Sozialpartner auf regionaler Ebene eine Reihe von Projekten aufgelegt und mit ESF-Fördermitteln finanziert.
- In Syrien wurde im Rahmen des Dialogs zwischen Regierung und Arbeitgebern ein Beitrag zur Reform der Lehrlingsausbildung geleistet.
- Im Kosovo erörtern verschiedene Interessengruppen die Ausarbeitung eines neuen Qualifikationsrahmens.

Die Zusammenarbeit sorgt für eine neue Dimension bei der Problemlösung und ermöglicht den Erfahrungs- und Informationsaustausch. Durch die partnerschaftliche Arbeit werden mehr Menschen in den Prozess eingebunden, und die Vielfalt der Meinungen, Probleme und Erfahrungen, die als Beitrag zur Bewältigung der Modernisierung eingebracht werden können, wird gestärkt. Ebenso wird durch die Fähigkeit zur Zusammenführung unterschiedlicher Gruppen und Interessen die Wahrscheinlichkeit erhöht, dass Schwierigkeiten und Engpässe zwischen den verschiedenen Elementen des Systems der allgemeinen und beruflichen Bildung, wie z. B. Verwaltung, Qualität, Mittelausstattung und Abwicklung, erkannt und in den Durchführungsprozess einbezogen werden können. Partnerschaftliche Arbeit bedeutet außerdem, dass das Gelernte mit größerer Wahrscheinlichkeit in vollem Umfang im gesamten System verbreitet wird.

Partnerschaften und Kooperationskonzepte wurden in den Analysen der ETF über die Herausforderungen, die von den Partnerländern zu bewältigen sind, als Instrumente erkannt, die geeignet sind, in allen Regionen den Reformprozess zu stärken und die Modernisierung zu fördern.

Im Rahmen der Kooperationen werden Muster für institutionelles Verhalten festgelegt, die die Eigenverantwortung für die politischen Optionen stärken und bei der Politikgestaltung den Ausbau der Kapazitäten im jeweiligen Land fördern. Diese Interaktion kann dort Lernpartnerschaften zwischen den Interessengruppen hervorbringen, wo zunehmend der Austausch von Kenntnissen über die Reformoptionen praktiziert wird.

Mit der Zeit ermöglichen diese Partnerschaften den Interessengruppen, ihre Kenntnisse zu verbessern und zu erkennen, welche Optionen für ihr lokales Umfeld am besten geeignet sind. Der Kooperationsprozess bringt bei den Interessengruppen zwei Lernprozesse hervor: Zum einen machen sie sich mit den Aufgaben vertraut, die gemeinsam zu vollbringen sind, und lernen, wie diese gemeinsam vor dem Hintergrund der vorhandenen Optionen und bestehenden Bedingungen am besten durchgeführt werden können; zum anderen lernen sie die in diesem Zusammenhang verfügbaren Optionen kennen und erfahren, wie diese verändert oder angepasst werden können, um neue Aufgaben zu erfüllen. Dies vollzieht sich im Rahmen eines Dialogs, bei dem sich die beteiligten Gruppen mit den Themen befassen und lernen, wie der Prozess vorangebracht werden kann.

Die Ausweitung der einbezogenen Personen oder Einrichtungen stellt in zahlreichen Systemen ein wesentliches Problem in Bezug auf die Entscheidungsstrukturen dar. Dies gilt insbesondere für solche Systeme, in denen die Programme der Ministerien ursprünglich entwickelt wurden, um Leistungen der allgemeinen und beruflichen Bildung in einer anderen Wirtschaftsordnung zu fördern, oder die sich gerade erst mit den Hauptfragen im Zusammenhang mit ihren Reformstrategien befassen. In zahlreichen Ländern sind die Entscheidungsstrukturen zentralstaatlich organisiert, die Systeme verfügen lediglich über begrenzte Ressourcen, und es mangelt an eingespielten Abläufen, die eine Einbindung von Interessengruppen, die Einbeziehung von Empfehlungen und die Berücksichtigung von Interessen ermöglichen.

Die Herausforderung der Kooperation wird für einige Länder den Prozess mitunter komplizierter gestalten, doch nach seinem Abschluss könnte die Modernisierung erheblich beschleunigt werden.

Nachfolgend werden einige Beispiele für Partnerschaften und Kooperationen zur Unterstützung des Modernisierungsprozesses aufgeführt:

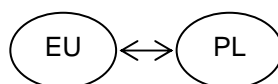
- Schaffung von Partnerschaften zwischen staatlichen Stellen, wie z. B. den Ministerien für Arbeit, Bildung oder Wirtschaft, für die Ausarbeitung einer nationalen Strategie oder für die förmliche Errichtung einer nationalen Behörde für allgemeine und berufliche Bildung;
- Partnerschaften zwischen verschiedenen Ministerien, Regierungsebenen und Sozialpartnern für die Konzeption und Durchführung politischer Rahmen, einschließlich Mitwirkung der Sozialpartner an der Ausarbeitung von Arbeitsmarkt- und Beschäftigungsstrategien und Ausbau der institutionellen Kapazitäten zur Konzeption und Durchführung systemischer Reformen, z. B. im Zusammenhang mit der Ausbildung von Lehrkräften und der Verbesserung der Kompetenzen von Erwachsenen.
- sektorbezogene Partnerschaften zwischen Interessengruppen und Sozialpartnern bestimmter Branchen mit dem Ziel, die Probleme im Zusammenhang mit der Qualität und Relevanz der allgemeinen und beruflichen Bildung zu lösen und die Schieflage zwischen den Leistungen des Berufsbildungssystems und dem Kompetenzbedarf der Industrie und des Dienstleistungssektors sowie der Kleinunternehmen zu beheben; Aktualisierung veralteter Lehrpläne und Bereitstellung von Fachwissen für den Durchführungsprozess durch die Einbeziehung von Lehrern und Ausbildern;
- regionale und lokale Partnerschaften und politische Netze zwischen regionalen Behörden und Institutionen sowie Interessengruppen der Wirtschaft in einem geografisch begrenzten Gebiet, um die Gestaltung und Durchführung der Politik zu unterstützen;
- lokale Partnerschaften und Verbindungen zwischen Institutionen und Unternehmen für den Austausch von Informationen und Erfahrungen zwischen Wirtschaft und Bildungssektor, um zu gewährleisten, dass die Ergebnisse der schulischen Lehrpläne dem lokalen Bedarf entsprechen;
- Partnerschaften zwischen Regierungen und Gebern zur Gewährleistung der Koordinierung der Außenhilfe durch die Entwicklung sektorweiter Strategien; diese Partnerschaften sollen Prioritäten und Projekte in einem integrierten Programm zusammenführen und den Haushalt so ausrichten, dass die Investitionen in die Humanressourcenentwicklung gebündelt in die Finanzierung der wesentlichen Aspekte fließen und die Fähigkeiten der Partnerländer zur Inanspruchnahme der Hilfe verbessert werden;
- internationale Rahmenübereinkommen wie z. B. das Bologna-Abkommen, bei dem verschiedene Länder übereinkommen, bei Fragen der Hochschulbildung und der Modernisierung der Verwaltung von Vorlesungen und Übungen gemeinsame Konzepte auszuarbeiten.

Die Partnerschaften werden offensichtlich zwischen verschiedenen Ebenen bzw. Gebieten geschlossen:

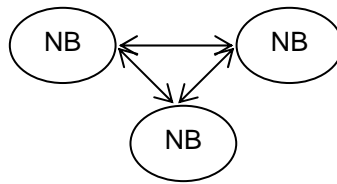
- zwischen der EU und den Partnerländern,
- zwischen nationalen Behörden in den Partnerländern,
- zwischen nationalen Behörden und Interessengruppen in den Partnerländern und
- zwischen lokalen und nationalen Gruppen.

## Arbeitspartnerschaften für das Lernen

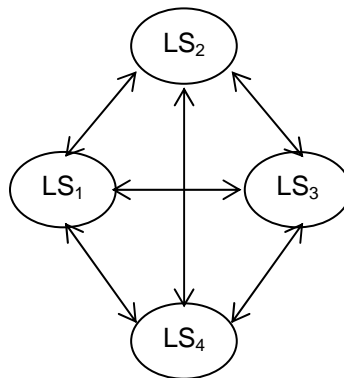
### Partnerschaften zwischen der EU und den Partnerländern



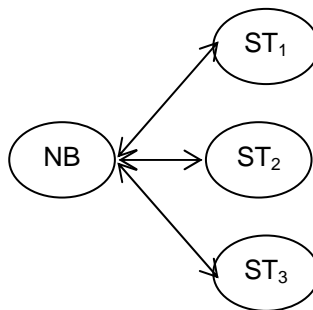
### Partnerschaften zwischen nationalen Behörden



### Partnerschaften zwischen lokalen Interessengruppen



### Partnerschaften zwischen nationalen Behörden und lokalen Interessengruppen



Es gibt keine formale Definition von Partnerschaft, die all ihren möglichen Formen gerecht wird. Das wesentliche Merkmal der Partnerschaft ist, dass die Prozessbeteiligten ein Ziel anstreben, das sie allein nicht erreichen könnten. Partnerschaften können eine formale und komplexe Struktur aufweisen, wie z. B. ein interministerieller Ausschuss oder ein institutionalisierter Dialog zwischen den Gebern, oder informellen Charakter haben, wie z. B. eine lokale Referenzgruppe für allgemeine und berufliche Bildung, die regelmäßig zusammenkommt, um Informationen zu erörtern und sich darüber auszutauschen, wie sichergestellt werden kann, dass Absolventen über die Kompetenzen verfügen, die von der lokalen Gemeinschaft benötigt werden.

Für die Begründung der Zusammenarbeit sind weniger technische oder bürokratische Kapazitäten und Fertigkeiten erforderlich als vielmehr die Fähigkeit, Dialog und Diskussion zu vertiefen und Informationen mit den politischen Akteuren auszutauschen. Dadurch wird sichergestellt, dass die lokalen Entscheidungsträger während des politischen Planungszyklus über die Prioritäten und Vorgaben unterrichtet werden, die für das Funktionieren des Systems erforderlich und wirksam sind. Diese Kompetenzen erfordern vertiefte Kenntnisse und größere Erfahrungen über die Zusammenarbeit verschiedener Akteure und die sich daraus ergebenden Probleme und Möglichkeiten.

In dieser weiter gefassten Sichtweise besteht das Ziel darin, die Gestaltung und Durchführung der Politik durch Strategien auf der Grundlage eines kooperativen Dialogs zu unterstützen, mit dem folgende Prozesse beschleunigt werden sollen:

- Kennen lernen und Prüfen international verfügbarer politischer Optionen;
- Interaktion und Kooperation während des Wandels und der Anpassung;
- Relevanz und Eigenverantwortung im Hinblick auf den Prozess.

Mit der Schaffung einer Kooperationspartnerschaft sollen diese Punkte durch eine Reihe von Grundsätzen und Konzepten in Angriff genommen werden:

- ein systemisches Konzept, das die zu reformierenden Sektoren holistisch begreift und nicht nur als einzelne Bestandteile, die lose zueinander in Beziehung stehen;
- ein anpassungsfähiges Konzept auf der Grundlage des empirischen Lernens durch die Interessengruppen und politischen Entscheidungsträger in ihrem jeweiligen Bereich;
- kooperative Entwicklung der Inhalte: Durch die Zusammenarbeit erwerben die Interessengruppen neue Kenntnisse, die einen Beitrag zur Konzeption und Durchführung geeigneter Strategien leisten können.

Partizipative Einbeziehung bedeutet, dass die Menschen, die unmittelbar die Schwierigkeiten bei der Durchführung erleben, Experten für das Thema sind und direkt in die Ausarbeitung der Lösungen eingebunden werden sollten; ferner sollten alle Ideen und Meinungen, nicht nur jene der Sachverständigen, gleichberechtigt in Erwägung gezogen werden.

Entscheidungen, die im Rahmen eines kooperativen Prozesses gefällt werden, können qualitativ hochwertige Ergebnisse zeitigen, die leichter umzusetzen sind, weniger administrative Hürden überwinden müssen, die vorhandenen Ressourcen bestmöglich ausschöpfen und die Probleme der Beteiligten direkter in Angriff nehmen. Kurzum: Die Gestaltung der Politik kann verbessert werden, wenn die Entscheidungsträger ein tieferes Verständnis der Interessen und Erfahrungen aller Beteiligten haben.

## Förderung des Erlernens politischen Handelns durch Partnerschaften

Die Unterstützung bei der Bewältigung der Herausforderungen im Zusammenhang mit der Funktionsweise der Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung stellt weiterhin einen wichtigen Aspekt in den Außenhilfeprogrammen der EU dar. Die neuen Instrumente sollen die Beziehungen zwischen der EU und den Partnerländern durch die Ausarbeitung und Überwachung eines Aktionsplans oder Abkommens, wie z. B. der Beitrittspartnerschaft, oder im Rahmen des DCEC-Instruments fördern. Diese könnten spezielle europäische Kooperationskonzepte<sup>25</sup> umfassen, die bei der möglichen Vertiefung der Beziehungen förderlich sein könnten.

In den letzten drei Jahren hat sich jedoch immer wieder gezeigt, dass der Mehrwert der internationalen Hilfe von den Schwierigkeiten bei der Integration der Projektergebnisse in die politische Programmplanung oder bei ihrer Umsetzung im Umfeld der Partnerländer teilweise konterkariert wird. Die bestehenden Probleme zwischen den verschiedenen Stufen der Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung, die die Umsetzung behindern, deuten darauf hin, dass bei den Reformprozessen den Auswirkungen institutioneller Rahmen Rechnung getragen werden muss. Mit anderen Worten: Bei der Entwicklung von Politik und Strategien müssen die möglichen Folgen und Auswirkungen auf verschiedene Ebenen des Systems der Humanressourcenentwicklung, sowohl auf die Organisationen als auch auf die Menschen, berücksichtigt werden. Durch die institutionelle Anpassung schließt sich der Lernkreis zwischen dem Einzelnen und der Institution. Dazu zählt die Neufassung bzw. Änderung der gegenwärtigen Prioritäten, Verfahren und Mittelzuweisungen, um Maßnahmen zu erarbeiten, die für die

---

<sup>25</sup> Beispielsweise die Nutzung von Qualifikationsrahmen durch mehrere osteuropäische, zentralasiatische und südosteuropäische Länder gemäß dem Vorschlag der ETF.

Verwirklichung der Ziele der Reformstrategie geeignet sind. Die Angemessenheit der Prioritäten, Mittelzuweisungen und Verfahren für den lokalen Kontext hängt von den Rückmeldungen und der Kommunikation zwischen den von der Reformstrategie betroffenen Akteuren und den Initiatoren ab. Im Zuge der Verbesserung von Feedback und Kommunikation zwischen den Interessengruppen entstehen neue praktische Lösungen und gemeinsame Kenntnisse über die Aspekte, die sich im Partnerland besonders bewährt haben. Dies wird im Partnerland durch die Interessengruppen und die politischen Entscheidungsträger vor Ort bewerkstelligt.

Durch die enge Einbeziehung der Interessengruppen in allen Phasen des aus den Aktionsplänen abgeleiteten Projektzyklus wird eher gewährleistet, dass die Projekte den Bedürfnissen des Partnerlandes entsprechen. Ein solches Konzept kann unter Umständen auch die Bereitschaft der Gemeinschaft zur finanziellen Beteiligung stärken und auf lange Sicht das Interesse und die Beteiligung an der Verwirklichung und Nachhaltigkeit der Erfolge herbeiführen. Die Bündelung von Kenntnissen und Kompetenzen versetzt die Partner ferner in die Lage, schrittweise zielgenauere Methoden für die Bewertung der Projekte zu entwickeln, mit denen die Wahrscheinlichkeit und die Kosten eines Scheiterns des Projekts bzw. der Nichterfüllung der Ziele verringert werden können.

Auf lokaler und regionaler Ebene dürften Partnerschaften den Lernprozess fördern, indem sie als Netze oder als Wissensgemeinschaften fungieren, bei denen die Mitglieder, die unterschiedliche Interessen vertreten, gemeinsam ihre Probleme lösen. Die Mitwirkung in einer Wissensgemeinschaft, z. B. die Zusammenarbeit zwischen Gruppen von Berufsschulen und Unternehmern, ermöglicht nicht nur den Austausch von Informationen über verschiedene Inhalte, sondern auch die Schaffung von Strukturen, die einen Beitrag zur Ausrichtung der Außenhilfe leisten können.<sup>26</sup>

Das Thema der Zusammenarbeit wird sich auch auf die Art der Hilfe auswirken. In einem Umfeld, das durch das Erlernen politischen Handelns geprägt ist und auf die Stärkung der Eigenverantwortung für die Lösungen in den Partnerländern abzielt, wird sich die Rolle der Experten wandeln. In dieser Hinsicht könnte eine zentrale Aufgabe der Stiftung darin bestehen zu gewährleisten, dass in Bezug auf die Hilfe das Primat der „technische Experten“ überwunden wird und Konzeption und Förderung stärker in den Mittelpunkt rücken, wobei die Inhalte im spezifischen Kontext der Partnerländer verwurzelt sein sollten.

In Bezug auf die Außenhilfe würde die Entwicklung eines breiter gefassten und stärker systemisch ausgerichteten Konzepts für den Austausch grenzübergreifender Erfahrungen bei der Durchführung und Entwicklung von Politik die im Rahmen des Reformprozesses erzielten Lernergebnisse verbessern.

Die Palette der den Partnerländern zur Verfügung stehenden Instrumente des Policy Learning, mit denen sie die regionale Zusammenarbeit fördern können, ist im Vergleich zu den Instrumenten für die Mitgliedstaaten weniger homogen. Zwar können ETF-Projekte, wie z. B. Peer Learning (Lernen von und mit Gleichgestellten) oder Verbreitungs- und Entwicklungsprojekte im Rahmen des Kopenhagener Prozesses, bedeutsame regionale Elemente aufweisen, Experimente ermöglichen und Innovationen liefern, ihre Größenordnung ist jedoch ungleich geringer, und sie werden kaum die Reformen in den Partnerländern in einem vergleichbaren Tempo voranbringen.

Infolgedessen könnten Optionen aufgenommen werden, die eine Erweiterung des Peer Learning und der Bewertungsmaßnahmen sowie die freiwillige Entwicklung regionaler oder gemeinsamer Benchmarks für die Variablen der allgemeinen und beruflichen Bildung vorsehen, wie z. B. im Hinblick auf Ausgaben und Beteiligung. Man kann also sagen, dass diese Lernmethode mit der offenen Koordinierungsmethode, die zwischen den EU-Mitgliedstaaten zur Anwendung kommt, vergleichbar ist oder auf dieser basiert. Die Entwicklung eines solchen Mechanismus würde eine koordinierte Debatte und die Unterstützung von Aktionsplänen durch die beteiligten Partnerländer voraussetzen.

Die Entwicklung solcher Kooperationen könnte dazu beitragen, dass sowohl die Partnerländer als auch die EU von den Instrumenten profitieren, indem die für den spezifischen Landeskontext wichtigen Prioritäten ermittelt werden; beispielsweise enthalten die Aktionspläne im Rahmen der Nachbarschaftspolitik bisher allgemeine Feststellungen, die unspezifisch auf die Verwirklichung von EU-Normen im Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung<sup>27</sup> verweisen. Mit Hilfe dieser Kooperationen könnten ferner die möglichen Komplementaritäten zwischen der Bildungs- und

---

<sup>26</sup> In den Partnerländern gibt es zahlreiche Beispiele für solche Kooperationen zwischen Unternehmen und Schulen.

<sup>27</sup> Michael Emerson und Gergana Noutcheva, *From Barcelona Process to Neighbourhood Policy Assessments and Open Issues* [Vom Barcelona-Prozess zur Bewertung der Nachbarschaftspolitik: offene Fragen], Centre for European Policy Studies CEPS, Arbeitsdokument Nr. 220/März 2005.



Beschäftigungspolitik ermittelt werden, um diesen Ländern einen globalen Überblick über die Strategien für die Entwicklung der Humanressourcen zu vermitteln.

Diese Mechanismen würden insgesamt die auf verschiedenen Systemebenen durchführbaren Politiken unterstützen, wobei die politischen Ziele, die Bedürfnisse der Interessengruppen, die Zeitpläne für die Verwirklichung der Ziele, die Relevanz der Probleme für den landesspezifischen Kontext des Partnerlandes und die Angemessenheit der für die Lösung der Probleme herangezogenen Mittel zu berücksichtigen sind. Die Umsetzung dieser Mechanismen im Rahmen von Partnerschaften zwischen kooperierenden Interessengruppen liefert eine Grundlage für das Erlernen politischen Handelns, die wahrscheinlich besser auf den reformspezifischen Kontext zugeschnitten ist.