

Berufliche Bildung in fragilen Kontexten

Andrea Binder • Clara Weinhardt

Imprint

Diese vom Global Public Policy Institute (GPPi) durchgeführte Studie wurde vom Auswärtigen Amt (AA) und dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) finanziert. Die in der Studie vertretenen Auffassungen entsprechen nicht notwendigerweise den Ansichten von AA oder BMZ.



Auswärtiges Amt



Bundesministerium für
wirtschaftliche Zusammenarbeit
und Entwicklung

Global Public Policy Institute (GPPi)

Reinhardtstr. 7

10117 Berlin

Phone: +49 • 30 • 275 959 75-0

Fax: +49 • 30 • 275 959 75-99

gppi@gppi.net • www.gppi.net

Authors: Andrea Binder, Clara Weinhardt

Published: September 2013

Inhalt

Zusammenfassung	3
1 Einführung	5
2 Definition und Diskussion des Konzeptes Fragilität	8
2.1 Fragilität und ihre Kategorisierung.....	8
2.2 Berufliche Bildung und Fragilität.....	10
2.3 Analyseraster für Maßnahmen der beruflichen Bildung in fragilen Kontexten	15
3 Praxisanalyse: Berufliche Bildung in fragilen Kontexten.....	16
3.1 Staatliche Dimensionen von Fragilität und ihre Wirkung auf Maßnahmen der beruflicher Bildung	19
3.2 Sozio-ökonomische Dimensionen von Fragilität und ihre Wirkung auf Maßnahmen der beruflichen Bildung	23
3.3 Zusammenarbeit AA und BMZ.....	27
3.4 Zusammenfassung	32
4 Lessons learned und Empfehlungen für künftige Maßnahmen beruflicher Bildung in fragilen Kontexten	35
Lektion 1: In fragilen Kontexten sind umfassende, aber informelle Analysen fragiler staatlicher und sozio-ökonomischer Institutionen zentral	35
Lektion 2: In fragilen Kontexten sind Projekte der beruflichen Bildung besonders dann wirksam, wenn sie einen umfassenden Ansatz verfolgen	38
Lektion 3: Zeitpunkt und Länge der Maßnahme müssen richtig gewählt werden	39
Lektion 4: Die systematische und reflektierte Auswahl von Partnern ist zentral für die Relevanz und Wirkung von Maßnahmen der beruflichen Bildung in fragilen Kontexten.....	42
5 Ausblick	44
Literatur	49

Abkürzungen

AA.....	Auswärtiges Amt
AHK.....	Außenhandelskammer
AS-BB.....	Arbeitsstab Berufliche Bildung im AA
BMZ.....	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BMWi.....	Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie
DIHK.....	Deutsche Industrie- und Handelskammer
CIDA.....	Canadian International Development Agency
DBM.....	Don Bosco Mondo
DFID.....	Department for International Development
DIE.....	Deutsches Institut für Entwicklungspolitik
DR Kongo.....	Demokratische Republik Kongo
ESÜH.....	Entwicklungsfördernde und Strukturbildende Übergangshilfe
EWDE.....	Evangelische Werk für Diakonie und Entwicklung e.V.
EZE.....	Evangelische Zentralstelle für Entwicklungshilfe
FriEnt.....	Arbeitsgemeinschaft Frieden und Entwicklung
GIZ.....	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
GTZ.....	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (mittlerweile in GIZ überführt)
GPPI.....	Global Public Policy Institute
FS.....	Frieden und Sicherheit (FS Kennung für BMZ Projekte)
ILO.....	International Labour Organization
KFZ.....	Kraftfahrzeug
NRO.....	Nichtregierungsorganisation
OECD.....	Organisation for Economic Co-operation and Development, deutsch: Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
PCA.....	Peace and Conflict Assessment
PCIA.....	Peace and Conflict Impact Assessment
PÖK.....	Politökonomische Kurzanalyse
PPP.....	public-private partnership, öffentlich-private Partnerschaft
SIPA.....	School of International and Public Affairs at Columbia University
SOKA.....	Sozioökonomische Kurzanalyse
UN.....	United Nations, deutsch: Vereinigte Nationen
ÜSK.....	Übersektorales Konzept zur Krisenprävention, Konfliktbearbeitung und Friedenssicherung
UNHCR.....	Flüchtlingshilfswerk der Vereinten Nationen für Flüchtlinge
UNICEF.....	Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen
ZFD.....	Ziviler Friedensdienst

Zusammenfassung

Der globale Kontext ist durch eine zunehmende Zahl aufstrebender Volkswirtschaften und Staaten gekennzeichnet. Gleichzeitig ist eine signifikante Zahl von Staaten von Staatszerfall, Gewalt und Konflikten bedroht. Die Bedeutung dieser fragilen Staaten als Herausforderung und Tätigkeitsfeld für die internationale Zusammenarbeit nimmt zu. Bereits heute ist die Mehrheit der Partnerländer der deutschen internationalen Zusammenarbeit von Fragilität betroffen (AA, BMZ et al. 2012; BMZ 2013). Fragile Kontexte verändern die Art und Weise wie die Instrumente der klassischen Diplomatie und Entwicklungszusammenarbeit eingesetzt werden können. Eine empirisch informierte Auseinandersetzung mit der Wirkung von Fragilität auf Maßnahmen der internationalen Zusammenarbeit ist daher dringend geboten.

Vor diesem Hintergrund fragt die vorliegende Studie, wie Fragilität von der Bundesregierung unterstützte Maßnahmen der *beruflichen Bildung* beeinflusst. Berufliche Bildung ist seit jeher ein zentrales Instrument der Bundesregierung zur Förderung von Entwicklung und Wachstum im globalen Kontext. Sie findet an der Schnittstelle zwischen Staat, Wirtschaft und Arbeitnehmerschaft statt. Um die Wirkung von Fragilität auf das Zusammenspiel dieser drei Akteure sichtbar machen zu können, muss das allgemein hin verwendete Konzept von Fragilität ergänzt werden. Es bezieht sich nämlich ausschließlich auf Dimensionen staatlicher Fragilität – ein eingeschränktes Gewaltmonopol, ein Mangel an Kapazitäten öffentliche Güter herzustellen und mangelnde Legitimität des Staates. Für die berufliche Bildung haben aber sozio-ökonomische Dimensionen wie der Gültigkeit von Verträgen oder sozialen Normen eine ebenso große Bedeutung. Nur wenn staatliche und sozio-ökonomische Dimensionen gemeinsam betrachtet werden, können die spezifischen Herausforderungen von beruflicher Bildung in fragilen Kontexten greifbar gemacht werden.

In der vorliegenden Studie wird daher ein erweitertes Fragilitätskonzept auf die Analyse von 12 Projekten in vier Ländern – Ägypten, Demokratische Republik Kongo, Irak und Pakistan – angewandt. Die Analyse kommt zu dem Ergebnis, dass Maßnahmen der beruflichen Bildung vor zahlreichen, kontextabhängigen Herausforderungen stehen. Es gibt jedoch eine *Hauptherausforderung*, der allen Berufsbildungsprojekten in fragilen Kontexten in der ein oder anderen Weise gegenüberstehen: die zentralen Akteure der beruflichen Bildung im Partnerland sind entweder nicht in der Lage oder nicht willens, in berufliche Bildung zu investieren. Ein substantieller Anteil von Berufsbildungsprojekten besteht also daraus beim Staat, in der Wirtschaft und Arbeitnehmerschaft eine Nachfrage nach beruflicher Bildung zu generieren. In anderen Worten, Berufsbildungsmaßnahmen in fragilen Kontexten müssen in den Partnerländern einen Markt für berufliche Bildung schaffen.

Für die erfolgreiche Schaffung eines Marktes für berufliche Bildung in fragilen Kontexten ergeben sich aus dem analysierten empirischen Material *vier Lektionen*. Erstens, umfassende aber informelle Analysen fragiler staatlicher und sozio-ökonomischer Institutionen sind für das Gelingen von Projekten zentral. Zweitens, Projekte der beruflichen Bildung sind in fragilen Kontexten besonders dann wirksam, wenn sie einen holistischen Ansatz verfolgen. Drittens, Zeitpunkt und Länge der Maßnahme müssen richtig gewählt werden. Viertens, die systematische und reflektierte Auswahl von Partnern ist wichtig, um die Relevanz und Wirkung von Maßnahmen der beruflichen Bildung in fragilen Kontexten zu gewährleisten.

Parallel zur Analyse, wie Fragilität Maßnahmen der beruflichen Bildung beeinflusst, schaut sich die Studie auch die Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen BMZ und AA bezüglich der Umsetzung von Berufsbildungsprojekten an. Sie analysiert die Ziele, Instrumente und Fördermodalitäten der beiden Ministerien.

Auf Grundlage dieser beiden Analyseschritte entwickelt die Studie Ideen für gemeinsame Pilotprojekte in der beruflichen Bildung. Die genaue Ausgestaltung dieser Projekte hängt von den jeweiligen Kontexten ab. Die Studie zeigt jedoch auf, dass Pilotprojekte in einer *relativ überschaubaren Situation von Fragilität*, wie zum Beispiel chronischen Flüchtlingscamps oder der Kombination von einem bestimmten Sektor und einer bestimmte Zielgruppe, stattfinden sollten. Darüber hinaus sollten Pilotprojekte am *Übergang zwischen Krisensituation und Wiederaufbau* stattfinden, um die unterschiedlichen Herangehensweisen von AA und BMZ gut zu kombinieren. Schließlich ist es wichtig, die Pilotierung mit einer längeren Lernphase zu beginnen. Viele der Herausforderungen, denen Maßnahmen der beruflichen Bildung gegenüberstehen – wie zum Beispiel die Frage des Zugangs (*access*) und die damit verbundenen Problemfelder Sicherheit von Personal und konfliktssensitive Programmgestaltung – sind humanitären Organisationen seit langem bekannt. Auf diese Erfahrungen sollten die Pilotprojekte aufbauen.

Die Studie endet mit einem kurzen Aufriss zu weiteren Forschungsfragen im Bereich berufliche Bildung und Fragilität. Als nächster Schritt ist hier *Feldforschung* besonders relevant. Nur mit zusätzlicher empirischer Tiefe kann die konzeptionelle und praktische Diskussion zu Fragilität und beruflicher Bildung weiter vorgebracht werden.

1 Einführung

Berufliche Bildung ist seit jeher ein zentrales Instrument der Bundesregierung zur Förderung von Entwicklung und Wachstum im globalen Kontext. Berufliche Bildung kann zu Beschäftigungsförderung und steigender Produktivität der Wirtschaft beitragen (Booth, Snower et al. 1996). Dazu muss sie am Markt orientiert sein. Um erfolgreich für den Markt auszubilden, muss Berufsbildung den öffentlichen und privaten Sektor einbeziehen. In fragilen Kontexten gelingt dies jedoch oft nicht. Schwache staatliche und sozio-ökonomische Institutionen, Spannungen zwischen Staat, Gesellschaft und Wirtschaft und ein hohes Maß an Unsicherheit erschweren die Umsetzung von nachfrageorientierten Berufsbildungsprojekten. Es ist daher zentral, Maßnahmen der beruflichen Bildung an die Möglichkeiten und Bedarfe in fragilen Kontexten anzupassen. Um eine solche Anpassungsleistung überhaupt möglich zu machen, müssen internationale Akteure der beruflichen Bildung zunächst verstehen, welchen konkreten Herausforderungen diese in fragilen Kontexten gegenüber steht. Unabhängig vom Politikfeld „berufliche Bildung“ ist die Zusammenarbeit zwischen außenpolitischen und entwicklungspolitischen Akteuren in fragilen Kontexten besonders wichtig. Nur so kann vermieden werden, dass eingeschränkt leistungsfähige staatliche Institutionen in den Partnerländern durch unkoordiniertes Auftreten überfordert werden.

Vor diesem Hintergrund haben das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) und das Auswärtige Amt (AA) das Global Public Policy Institute (GPPi) mit der Erstellung der Studie „Berufliche Bildung in fragilen Kontexten“ beauftragt. Das Ziel der Studie ist es, für eine zukünftige gemeinsame Strategie von BMZ und AA für berufliche Bildung in fragilen Kontexten Impulse zu geben. Dies beinhaltet sowohl einen konzeptionellen Beitrag zur Debatte um Fragilität und berufliche Bildung als auch Überlegungen zur praktischen Zusammenarbeit zwischen AA und BMZ. Die Studie fokussiert sich daher auf die Analyse des deutschen Engagements im Bereich beruflicher Bildung in der internationalen Zusammenarbeit. Darüber hinaus betrachtet die Studie ausschließlich die Wirkung von Fragilität auf Maßnahmen der beruflichen Bildung. Sie untersucht nicht, inwiefern berufliche Bildung zur Stabilisierung eines fragilen Kontextes beitragen kann.

Die Studie knüpft an relevante Schlüsseldokumente der deutschen Außenpolitik und Entwicklungszusammenarbeit an (AA, BMZ et al. 2012; BMZ 2012a; BMZ 2012b; BMZ 2013)¹ und ist als Schreibtischstudie konzeptioniert. Sie baut auf einem Überblick der relevanten akademischen und politikorientierten Literatur, Strategie- und Konzeptpapieren deutscher und internationaler Akteure und - sofern verfügbar - Projektdokumentationen von BMZ und AA auf. Zusätzlich wurden 18 semi-strukturierte Interviews mit 20 Expertinnen und Experten von AA, Gesellschaft

1 Details siehe Kapitel 2.1 und 3.3

für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), Arbeitsgemeinschaft Frieden und Entwicklung (FriEnt), Nichtregierungsorganisationen (NRO) und Akteuren der Außenwirtschaftsförderung sowie mit kirchlichen Trägern durchgeführt.² Bei sieben der 18 Interviews handelte es sich um Telefoninterviews mit Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartnern, die vor Ort in Projekten beruflicher Bildung tätig sind. Zudem diente ein Auftakttreffen mit Vertreterinnen und Vertretern von AA und BMZ am 15.02.2013 in Berlin als inhaltlicher Input.

Kernelement des methodischen Vorgehens ist die Analyse von 12 von der Bundesregierung geförderten Berufsbildungsprojekten in den vier Ländern Ägypten, Demokratische Republik (DR) Kongo, Irak und Pakistan. Der Schwerpunkt der Analyse lag auf den Projekten der GIZ, weil hier neben Interviews auch Projektdokumentationen vorlagen.³ Wie Fragilität auf diese Maßnahmen der beruflichen Bildung wirkt, wird durch einen Vergleich zwischen einem Idealtypus und den Projekten etabliert. Der Vergleich beruht auf einem Analyseraster, das Dimensionen staatlicher und sozio-ökonomischer Fragilität, wie sie in der akademischen Literatur diskutiert werden, miteinander verbindet. Die Auswahl der zu untersuchenden Berufsbildungsprojekte haben die Auftraggeber in Absprache mit den Autorinnen vorgenommen. Kriterium hierfür war neben dem Auftreten von Fragilität, ob AA und/oder BMZ Projekte im Bereich berufliche Bildung in den jeweiligen Ländern durchführen. Es wurden zwei Fälle ausgewählt, in denen sowohl BMZ als auch AA tätig sind sowie zwei weitere Fälle, in denen je nur BMZ oder AA Maßnahmen beruflicher Bildung in Zusammenarbeit mit ihren Partnern verantworten.⁴ Diese methodische Herangehensweise erlaubt es, den doppelten Forschungsauftrag – Analyse der Wirkung von Fragilität auf Maßnahmen der beruflichen Bildung und mögliche Formen der Zusammenarbeit von AA und BMZ im diesem Bereich – im Rahmen einer Schreibtischstudie und innerhalb der vorgesehen Mittel zu erfüllen.

Gleichzeitig unterliegt diese Herangehensweise aber auch Einschränkungen. Beim Vergleich zwischen Idealtyp und empirischem Beispiel verzichtet die Studie auf eine Kontrollgruppe aus stabilen Entwicklungskontexten. Inwiefern sich die Herausforderungen von Berufsbildungsprojekten in fragilen und stabilen

2 Zwei der 18 Interviews wurden mit zwei Personen zugleich geführt, so dass der Studie die Aussagen von 20 Personen aus 18 Interviews zugrunde liegen.

3 GIZ Ägypten (2011): Projektangebot: TZ-Maßnahme Jugendbeschäftigung und Qualifizierung in Ägypten; GIZ Irak (2012): Projektdokumentation: Arbeitsmarktorientierte Modernisierung der beruflichen Ausbildung im Irak als Beitrag zum Aufbau und zur Friedenssicherung; GIZ Kongo (2012): Projektdokumentation: Maßnahme Wirtschaftliche Integration benachteiligter Jugendlicher und junger Erwachsener in Maniema.

4 Die Auswahl der Länderbeispiele erfolgte *nicht* aufgrund der im BMZ-Konzept „Sicherheit und Frieden“ etablierten Fragilitätskonstellationen (siehe Seite 9). Dies hatte praktische und konzeptionelle Gründe. Zum einen gibt es in der Bundesregierung keine verbindlichen Listen, nach denen Länder diesen Fragilitätskonstellationen offiziell zugeordnet werden, da eine solche verbindliche Einstufung politisch sensibel ist. Zum anderen wurde dem Kriterium der Präsenz von Projekten von BMZ *und* AA Vorrang eingeräumt, um Aussagen über die Zusammenarbeit im Bereich berufliche Bildung treffen zu können.

Entwicklungskontexten unterscheiden, kann somit nicht abschließend bestimmt werden. Aufgrund der begrenzten Anzahl der untersuchten Projektbeispiele in den vier Ländern erhebt die Studie keinen Anspruch auf Repräsentativität im wissenschaftlichen Sinne. Die Fallstudien beinhalten keine objektive Bewertung und Evaluierung bestehender Berufsbildungsprojekte. Hierfür wäre ein anderer Forschungsauftrag nötig gewesen. Aufgrund der begrenzten Ressourcen wurde ein Forschungsdesign ausgewählt, das *lessons learned* hauptsächlich auf Grundlage von Interviews identifiziert. Dies ermöglicht es, komplementär zur Literatur- und Dokumentenanalyse die erforderliche Praxisnähe herzustellen, hat aber auch eine stärker subjektive Färbung der Forschungsergebnisse zur Folge. Schließlich erlaubt das durch eine Schreibtischstudie zusammengetragene empirische Material keine detaillierte Stärken-Schwächen-Analyse unterschiedlicher Durchführungsinstrumente der beruflichen Bildung in fragilen Kontexten.

Der Mehrwert dieser Studie liegt darin, das Konzept der Fragilität am Beispiel beruflicher Bildungsprojekte für die Praxis nutzbar zu machen, um so praxisrelevante *lessons learned* für künftige Pilotprojekte, die gemeinsam von AA und BMZ umgesetzt werden, zu synthetisieren.

2 Definition und Diskussion des Konzeptes Fragilität

Die Studie untersucht, inwiefern Fragilität auf Maßnahmen der beruflichen Bildung in der internationalen Zusammenarbeit einwirkt. Um diese Frage zu analysieren, muss zunächst klar sein, was Fragilität eigentlich bedeutet. Sie ist nämlich keine Tatsache wie die geopolitische Lage oder das Pro-Kopf-Einkommen eines Landes. Fragilität ist eine *Fremdzuschreibung* externer Akteure über den Zustand staatlicher Institutionen in Krisenländern.⁵ Diese Zuschreibung geschieht mit dem Ziel herauszufinden, auf welche Weise Fragilität eine Anpassung der Instrumente der klassischen Diplomatie und Entwicklungszusammenarbeit notwendig macht. Nach einer kurzen Zusammenfassung der Literatur, die dem Verständnis der Bundesregierung von Fragilität zugrunde liegt (Kapitel 2.1), wird in Kapitel 2.2 aufgezeigt, warum das klassische Fragilitätsverständnis für die Zwecke dieser Studie um eine sozio-ökonomische Komponente erweitert werden muss, wenn es die Herausforderungen der beruflichen Bildung in fragilen Kontexten greifbar machen soll. Kapitel 2.3 führt die staatlichen und sozio-ökonomischen Dimensionen von Fragilität in einem Raster zusammen. Mithilfe dieses Rasters wird das empirische Material des Projektsamples in Kapitel 3 analysiert.

2.1 Fragilität und ihre Kategorisierung

In der wissenschaftlichen und politikorientierten Literatur lassen sich zwei Debatten zum Konzept der Fragilität unterscheiden. Sie bauen auf verschiedenen Staatsverständnissen auf. Eine Perspektive sieht den Staat als eine Gesamtheit formal-funktionaler Institutionen, die autoritatives Handeln ermöglichen. Entsprechend wird Fragilität mit unzureichenden staatlichen *Kapazitäten* in Verbindung gebracht. Fragile Staaten sind nicht fähig, ihren Bürgerinnen und Bürgern innere und äußere Sicherheit zu gewähren oder soziale Basisdienstleistungen zu erbringen (Jackson 1990; Fukuyama 2004; Eizenstat, Porter et al. 2005). Die konkurrierende Perspektive versteht den Staat als eingebettet in gesellschaftliche Strukturen. Diese Perspektive hebt die Bedeutung von *Legitimität* für staatliches Handeln hervor. Fragilität wird auf fehlende soziale Kohäsion und brüchige Staat-Gesellschafts-Beziehungen zurückgeführt (DiJohn 2008; Kaplan 2008; Lemay-Hébert 2009; Paris 2011: 64; World Bank 2011). Da diese nicht notwendigerweise ein gesamtes Staatsterritorium betreffen müssen oder grenzübergreifend sein können, wird eher von fragilen Kontexten als von Fragilität gesprochen (McCloughlin 2012: 11).

⁵ Unter dem Namen „g7plus“ existiert mittlerweile ein freiwilliger Zusammenschluss von Ländern (ehemals sieben, nun 18 Mitglieder), die diese Fremdzuschreibung für sich angenommen haben. Primäres Ziel dieser Gruppe ist die Vertretung der Interessen fragiler Staaten gegenüber Geberstaaten.

In der Praxis der internationalen Zusammenarbeit hat sich ein Verständnis von Fragilität entwickelt, das sich auf beide Denkschulen bezieht.⁶ Der Staat wird als Gesamtheit formal-funktionaler Institution *und* als in die Gesellschaft eingebettet betrachtet (OECD 2007; G7plus 2011; World Bank 2011; AA, BMZ et al. 2012; CIDA 2012; BMZ 2013; OECD 2013: 15). Aus dieser Zusammenführung ergeben sich drei Dimensionen von Fragilität:

- 1 eingeschränktes staatliches Gewaltmonopol,
- 2 unzureichende Bereitstellung sozialer Basisdienstleistungen durch den Staat und
- 3 mangelnde Legitimität staatlicher Institutionen.

Die ersten beiden Dimensionen beziehen sich auf staatliche Kapazitäten, die dritte auf Legitimität. Dieses Fragilitätsverständnis wird in den ressortübergreifenden Leitlinien „Für eine kohärente Politik der Bundesregierung gegenüber fragilen Staaten“ (AA, BMZ et al. 2012) und dem BMZ-Konzept „Entwicklung für Frieden und Sicherheit“ (2013) aufgenommen. Das BMZ-Konzept, das die Leitlinien für die Entwicklungszusammenarbeit konkretisiert, etabliert fünf Fragilitätskonstellationen, wie sie in „viele[n] Kooperationsländer[n] der deutschen Entwicklungspolitik“ (BMZ 2013: 8) vorkommen:

- 1 Länder mit schwacher staatlicher Leistungsfähigkeit.
- 2 Länder mit ausgeprägten sozio-ökonomischen Disparitäten und hohem Gewaltniveau.
- 3 Länder mit relativ hoher staatlicher Leistungsfähigkeit, aber Mangel an Legitimität und Entwicklungsorientierung.
- 4 Länder mit weitgehend erodierter staatlicher Legitimität und stark eingeschränktem Gewaltmonopol.
- 5 Konflikt- und Post-Konfliktländer (BMZ 2013).⁷

6 Parallel wird eine Debatte über die Ursachen von Fragilität geführt, welche – wenn auch oft nicht trennscharf – auf politische, wirtschaftliche, soziostrukturelle und internationale Einflussfaktoren verweist. Lambach und Bethe (2012): Ursachen von Staatskollaps und fragiler Staatlichkeit - Eine Übersicht über den Forschungsstand. *INEF-Report 106*. Der Weltentwicklungsbericht (2011) der Weltbank hat beispielsweise prominent auf den Zusammenhang von Armut und mangelnde Beschäftigungsmöglichkeiten und politische Konflikte und Kriminalität verwiesen.

7 Das BMZ-Konzept „Entwicklung für Frieden und Sicherheit“ baut auf der Arbeit des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik (DIE) auf, weicht aber in einigen Punkten davon ab. (Gravingholt, Ziaja, et al. (2012): State Fragility: Towards a Multi-Dimensional Empirical Typology. Andere Typologien als die von DIE und BMZ sind beispielsweise bei DFID zu finden, DFID (2004). Fragile States: Defining Difficult Environments for Poverty Reduction.

Ziel dieser Kategorisierung ist eine vereinfachte Darstellung und Interpretation komplexer Realitäten, die es erlaubt, Handlungsanleitungen für externe Interventionen wie Entwicklungszusammenarbeit oder *state building* zu entwickeln (Bhuta 2012; Gravingholt, Ziaja et al. 2012). Der BMZ-Typologie liegt entsprechend die Annahme zugrunde, dass je nach Fragilitätstyp unterschiedliche Ansätze und Instrumente der Entwicklungszusammenarbeit greifen. Im Gegensatz zum BMZ hat sich das AA dafür entschieden, die Leitlinien zunächst in ihrem breiteren Rahmen als handlungsleitend zu belassen, und keine Kategorisierung des Fragilitätskonzeptes vorgenommen.⁸

Als Ausgangspunkt für das Verständnis von Fragilität dienen daher in dieser Studie die drei Dimensionen staatlicher Fragilität, denn sie liegen der Arbeit beider hier analysierten Akteure – AA und BMZ – zugrunde.

2.2 Berufliche Bildung und Fragilität

Unabhängig davon, ob ein Berufsbildungssystem staatlich, marktbasierend oder dual,⁹ geprägt ist, spielen in ihm der Staat, Verbände (Arbeitgeberverbände, Handwerksverbände) und Gewerkschaften eine zentrale Rolle wie Thelen (2004) in ihrem historischen Vergleich der Entwicklung der Berufsbildungssysteme in Deutschland, Großbritannien, Japan und den Vereinigten Staaten zeigt. Historisch betrachtet fällt dem Handwerk eine besondere Rolle in der Ausprägung unterschiedlicher Berufsbildungssysteme zu. Es prägt die Tradition der Weitergabe von Kompetenzen lang bevor es industrielle Produktion gibt. Das in 2.1 vorgestellte Fragilitätskonzept gibt allerdings nur Auskunft über die Ausprägung mangelnder Kapazität und Legitimität des Staates. Es kann die Frage, wie Fragilität auf Maßnahmen der beruflichen Bildung wirkt, also nur bezüglich der Rolle des Staates im Berufsbildungssystem beantworten. Wie aber sieht es mit Fragilität in Wirtschaft und Gesellschaft aus? Kann es nicht auch hier einen Mangel an Kapazität oder Legitimität von Institutionen und kollektiven Akteuren geben? Wie wirkt sich dieser Mangel auf die Umsetzung von Maßnahmen der beruflichen Bildung aus? Bisher gibt es keine konkrete Forschung zur Auswirkung von Fragilität auf berufliche Bildung. Deshalb wird im Folgenden zunächst mit Bezug auf die soziologische Kapitalismusforschung der Idealtypus eines Berufsbildungssystems¹⁰ beschrieben und dann unter Rückgriff auf die Neue Institutionenökonomie hergeleitet, wie Fragilität diesen verändert. Auf diese Weise werden die sozio-ökonomischen Dimensionen von Fragilität etabliert.

8 Telefoninterview AA, 18.07.2013

9 In der Literatur zu „varieties of capitalism“ gibt es unterschiedliche Typologien für Berufsbildungssysteme. Wir folgen hier der Unterteilung von Crouch 2004: 25. Er unterscheidet zwischen Staaten, korporatistischen Netzwerken und dem Markt als zentrale Träger eines Berufsbildungssystems. Die korporatistischen Netzwerke entsprechen dem in der Praxis geläufigeren Begriff des „dualen Bildungssystems“ cf. Busemeyer, und Trampusch (2012): *The political economy of collective skill formation*, S.9.

10 Der Begriff „Idealtypus“ ist hier im wissenschaftlichen Sinne gemeint (cf. Weber (1980): *Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriß der Verstehenden Soziologie*) und ist daher normativ neutral.

Berufsbildungssysteme variieren je nach Kapitalismusform

Die unterschiedlichen Berufsbildungssysteme – staatlich, marktbasierend oder dual –, wie wir sie heute in den entwickelten Ländern finden (Busemeyer und Trampusch 2012), sind im 19. Jahrhundert im Zusammenhang mit der Industrialisierung entstanden. Berufsbildungssysteme spiegeln die individuellen Lösungen wider, die diese Länder damals gefunden haben, um die unterschiedlichen Interessen der Handwerkszunft, der arbeitsfähigen Bevölkerung und der Industrieunternehmen bezüglich des Angebots, der Nachfrage und der Vermarktung von Fähigkeiten und Kompetenzen in Einklang zu bringen (Thelen 2004; Trampusch 2010). Der Interessenausgleich zwischen Arbeit und Kapital geschieht, laut Kapitalismusforschung, entweder in einer koordinierten oder in einer kompetitiven Form; in der ersten spielt der Staat eine größere Rolle, in der zweiten eine kleinere. Deutschland wird als idealtypisch für den koordinierten, Großbritannien für den sogenannten liberalen Kapitalismus betrachtet (Hall und Soskice 2001). Das heißt, die nationalen Berufsbildungssysteme spiegeln immer auch die Eigenarten der Kapitalismusform des jeweiligen Landes wider (Thelen 2004; Busemeyer und Trampusch 2012).

Beschreibt man also den Idealtypus eines Berufsbildungssystems, liegt dieser Beschreibung implizit eine bestimmte Kapitalismusform zugrunde. Das gleiche gilt für die Praxis: Der Export eines bestimmten Berufsbildungssystems oder seines Grundprinzips (also zum Beispiel der Gedanke, dass Staat und Wirtschaft sich gemeinsam an der beruflichen Bildung beteiligen sollen) impliziert die Ausfuhr des damit einhergehenden Kapitalismustyps (im Fall der dualen Organisation der beruflichen Bildung also das Grundprinzip eines koordinierten Kapitalismus). Das ist insbesondere dann zu bedenken, wenn in den Partnerländern ein anderer Kapitalismustyp vorherrschend ist, da dies zu Kohärenzproblemen zwischen dem angestrebten Berufsbildungssystem und dem vorherrschenden Kapitalismustyp führen kann.

Berufsbildung im dualen System

Der im Folgenden beschriebene Idealtypus eines Berufsbildungssystems lehnt sich an das deutsche duale System und damit den koordinierten Kapitalismus an.¹¹ Aufgrund der komplexen Natur solcher Berufsbildungssysteme beschränkt sich die idealtypische Beschreibung auf eine kurze Darstellung des *Aushandlungsprozesses* zwischen den unterschiedlichen Interessen der relevanten Akteure: Staat, Verbände,

11 Die Anlehnung des Idealtypus an das deutsche System impliziert nicht, dass dieses anderen Systemen gegenüber zu bevorzugen wäre oder dass eine Abweichung davon notwendigerweise problematisch ist. Vielmehr reflektiert der Idealtypus die gegenwärtige deutsche Praxis: Von der Bundesregierung geförderte Maßnahmen der beruflichen Bildung orientieren sich am deutschen Berufsbildungssystem, verfolgen aber auch das Ziel, dieses System an die Begebenheiten vor Ort anzupassen (AA (2012): RE vom 25.06.2012 110-1-201.11/Arbeitsstab Berufliche Bildung; BMZ (2012a): Berufliche Bildung in der Entwicklungszusammenarbeit.)

und Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (Gewerkschaften). Die Machtverteilung zwischen diesen Akteuren spielt eine entscheidende Rolle für die Ausgestaltung eines Berufsbildungssystems (Busemeyer und Trampusch 2012: 23).

Ausgangspunkt für den Aushandlungsprozess sind die bereits erwähnten unterschiedlichen Interessen dieser Akteure im sich modernisierenden Kapitalismus. Mit Bezug auf die berufliche Bildung besteht dieser Konflikt zwischen Arbeit und Kapital darin, dass Unternehmen an einer möglichst *spezifisch* auf ihren Betrieb ausgerichteten Qualifizierung interessiert sind (wirtschaftliche Nachfrage nach qualifizierten Arbeitskräften), während Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sich für eine *allgemeinere* Ausbildung interessieren (soziale Nachfrage nach Qualifizierung). Das Handwerk ist wiederum darauf bedacht, seine Fähigkeiten über den Modernisierungsprozess hinweg zu erhalten und gewinnbringend zu vermarkten (Busemeyer und Trampusch 2012: 24).

Die kollektiven Akteure

In einem idealtypischen Berufsbildungssystem werden die Interessen der Unternehmen von Unternehmensverbänden vertreten, die Interessen der Arbeiterschaft von den Gewerkschaften und die Interessen des Handwerks von Verbänden oder Kammern. Diese Interessensvertretungen erarbeiten eine kollektive Position ihrer Klientel bezüglich der gewünschten Berufsprofile, Curricula oder Qualitätsstandards, spielen aber auch für die Regulierung des Meister-Lehrling-Verhältnisses, die Beteiligung von Unternehmen an der Ausbildung oder die Bezahlung von Auszubildenden eine Rolle (cf. Busemeyer und Trampusch 2012: 22). Der Staat hingegen schafft die Rahmenbedingungen für einen erfolgreichen Aushandlungsprozess. Er reguliert die Standardisierung und Zertifizierung von Ausbildung und vermittelt mit Hilfe von bildungs- und arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen zwischen Qualifikationsangebot und -nachfrage. Er ermöglicht der arbeitsfähigen Bevölkerung über den Unterhalt sozialer Sicherungssysteme wie Arbeitslosenversicherung oder Ausbildungsstipendien Investitionen in die berufliche Bildung. Der Staat stellt auch die Infrastruktur für die Umsetzung der beruflichen Bildung zur Verfügung; zum Beispiel durch die Bereitstellung von Berufsschulzentren oder Ausbildungswerkstätten. Damit der Aushandlungsprozess funktioniert, müssen sowohl die „Spielregeln“ als auch die kollektiven Akteure und der Staat einen hohen Formalisierungsgrad aufweisen.

Institutionen als Spielregeln

Das Zusammenspiel zwischen gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und staatlichen Institutionen ist für das Funktionieren von idealtypischen Berufsbildungssystemen zentral. Institutionen sind formelle und informelle Regeln und Normen, die

bestimmte Handlungsoptionen ermöglichen, während sie andere unterbinden (North 1993; Streeck 2010). Institutionen sind also „Spielregeln“, die einen kooperativen Aushandlungsprozess zwischen den unterschiedlichen Interessen der Akteure bezüglich der beruflichen Bildung ermöglichen. Diese Spielregeln bestimmen, welche Akteure wie viel Kontrolle über die Lehrinhalte, Qualität und Berufsprofile haben, wer die notwendigen Ressourcen zur Verfügung stellen und wer dafür bezahlen muss (Busemeyer und Trampusch 2012: 22).

Aus der Neuen Institutionenökonomie (North 1993) können vier¹² sozio-ökonomische Institutionen hergeleitet werden, die für die berufliche Bildung relevant sind. Das sind zunächst *soziale Normen*, wie zum Beispiel die Wertschätzung von handwerklichen Fähigkeiten oder Geschlechterrollen in der Berufsausbildung. Dann gehören *Organisationsformen* wie bestimmte Betriebsformen (Kleinunternehmen, Familienunternehmen, internationaler Konzern) oder kollektive Interessensvertretungen dazu. Die dritte sozio-ökonomische Institution sind *Verträge* wie Ausbildungs- und Angestelltenverträge oder Zertifizierungen. *Mechanismen der Allokation von Produktionsfaktoren*¹³ sind eine weitere wichtige Institution, hier vor allem die Allokation von qualifizierten und unqualifizierten Arbeitskräften.

Diese sozio-ökonomischen Institutionen halten die Transaktionskosten für die Beteiligung an der beruflichen Bildung gering, schützen die unterschiedlichen Akteure vor opportunistischem Verhalten anderer und ermöglichen so die Zusammenarbeit innerhalb eines gemeinsam getragenen Beschäftigungssystems (cf. Williamson 1985; Williamson 2000). Ausbildende Betriebe hätten zum Beispiel ohne die kollektive Organisation von Unternehmen keine Gewährleistung, dass sich auch andere Betriebe an der Berufsausbildung beteiligen. Trittbrettfahrer könnten von der Investition der Ausbildungsbetriebe profitieren, ohne sich selbst an den Kosten des Aufbaus von Humankapital zu beteiligen. Ausbildungsbetriebe müssen bei geringem Organisationsgrad der Institutionen sogar mit einer negativen Rendite rechnen, wenn sie in die Qualifizierung ihrer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer investieren (Kingombe 2012: 45-46).

Aushandlungsprozesse in fragilen Kontexten

Wie beeinflusst nun Fragilität den Aushandlungsprozess, der die unterschiedlichen Interessen von arbeitender Bevölkerung, Handwerksverbänden und Unternehmensverbänden bezüglich der beruflichen Bildung in Einklang bringen soll?

12 North (1993) unterscheidet fünf zentrale Institutionen der politischen Ökonomie. Zu den vier oben aufgeführten zählt er noch „formale Institutionen“, womit im weitesten Sinne der Staat umschrieben wird. Da das klassische Fragilitätskonzept diese Dimension ausführlich abdeckt, wird sie hier nicht in die Darstellung relevanter sozio-ökonomischer Institutionen aufgenommen.

13 Produktionsfaktoren sind Arbeit, Kapital und natürliche Ressourcen.

Ein Blick auf das in Kapitel 2.1 diskutierte Fragilitätskonzept zeigt: Der Mangel an staatlichen Kapazitäten und Legitimität untergräbt die Steuerungs- und Vermittlungsfunktion des Staates in der beruflichen Bildung. Auch kann er die Infrastruktur zur Umsetzung beruflicher Bildung nicht oder nur ungenügend zur Verfügung stellen. Wie aber wirkt Fragilität auf die oben beschriebenen sozio-ökonomischen Institutionen und kollektiven Akteure, die für einen erfolgreichen Aushandlungsprozess ebenfalls notwendig sind? Die Folge von Fragilität ist ein sehr geringer Formalisierungsgrad der sozio-ökonomischen Akteure und Institutionen, die für die berufliche Bildung relevant sind. Wie die staatlichen Dimensionen von Fragilität verlaufen auch die sozio-ökonomischen Dimensionen graduell. Das heißt, der Unterschied zwischen stabilen und fragilen Entwicklungskontexten liegt mehr in der Ausprägung, denn in der Natur des Problems. Je geringer der Formalisierungsgrad, desto weniger wirksam sind die Spielregeln und desto weniger Kapazität und Legitimität haben die kollektiven Akteure. Die unterschiedlichen Parteien können so ihre Interessen nicht effektiv in den Aushandlungsprozess einbringen und ziehen sich von ihm zurück. Ohne den Aushandlungsprozess kann der Konflikt zwischen Arbeit und Kapital mit Bezug auf Berufsbildung nicht aufgelöst werden. Das formale Berufsbildungssystem kollabiert bzw. kann nur in sehr eingeschränktem Maße aufgebaut werden. In Umkehrung des oben skizzierten Idealtypus kann die Wirkung von Fragilität auf sozio-ökonomische Institutionen und Akteure also wie folgt dargestellt werden:

- 1 Erodierete soziale Normen: die systematische Weitergabe von Kompetenzen vom Meister an den Lehrling ist zum Beispiel aufgrund von ethnischen Konflikten oder konfliktinduzierter Migration unterbrochen; formal erworbene Fähigkeiten haben eine geringe Wertschätzung; Jugendliche mit Gewalterfahrung haben geringe soziale Kompetenzen; usw.
- 2 Fragmentierte, illegitime und ineffiziente Organisationsformen: Unternehmens- und Handwerksverbände sowie Gewerkschaften haben eine geringe Legitimität, weil zum Beispiel durch die Ethnisierung gesellschaftlicher Beziehungen eine bestimmte Gruppe nicht durch den Interessensverband vertreten wird; es existieren daher rivalisierende Interessensvertretungen; usw.
- 3 Verträge haben begrenzte Wirksamkeit: Arbeitsverträge, Ausbildungsverträge, Zertifizierungen, aber auch Handelsverträge und Produktionsaufträge binden die Vertragsparteien nicht effektiv, da sie nicht einklagbar sind; informelle Abmachungen sind aufgrund der hohen Unsicherheit bzw. des sich schnell wandelnden Geschehens ebenfalls nicht verlässlich.
- 4 Ineffiziente Mechanismen der Allokation von Produktionsfaktoren: Über den Einsatz von gelernten und ungelernten Arbeiterinnen und Arbeitern im Verhältnis zu Kapital und natürlichen Ressourcen wird nicht aufgrund von Wirtschaftlichkeitserwägungen entschieden; Informationen über

die Verfügbarkeit qualifizierter Arbeitskräfte sind nicht vorhanden; Arbeitskräfte werden nicht aufgrund von Qualifikation, sondern aufgrund ethnischer Zugehörigkeit oder Zugehörigkeit zu einer bestimmten Konfliktpartei eingestellt; im formellen Sektor besteht eine krisenanfällige Rentenökonomie;¹⁴ usw.

2.3 Analyseraster für Maßnahmen der beruflichen Bildung in fragilen Kontexten

Die Diskussion in Kapitel 2.1 und 2.2 zeigt, dass Fragilität die Umsetzung von Maßnahmen der beruflichen Bildung auf zwei zentrale Weisen behindert. Erstens führt Fragilität dazu, dass die Steuerungs- und Vermittlungsfunktion des Staates in der beruflichen Bildung untergraben wird und die notwendige Infrastruktur nicht oder nur in geringem Umfang zur Verfügung steht. In Berufsbildungssystemen, die auf dem liberalen Kapitalismustyp aufbauen, spielt der Staat bereits in deren idealtypischer Funktionsweise eine kleinere Rolle. Folglich sind diese Berufsbildungssysteme in geringerem Maße von staatlicher Fragilität betroffen.¹⁵ Zweitens führt Fragilität dazu, dass sich die für die Berufsbildung zentralen kollektiven Akteure – Gewerkschaften, Handwerksverbände, Unternehmensverbände – von dem formalen Aushandlungsprozess zurückziehen, der notwendig ist, um zwischen ihren unterschiedlichen Interessen zu vermitteln. Der Konflikt zwischen Arbeit und Kapital in der beruflichen Bildung kann so nicht überwunden werden. Eine gemeinschaftliche Beteiligung an der beruflichen Bildung wird unwahrscheinlich oder sogar unmöglich.

Führt man die Mechanismen zusammen, die den beiden genannten Auswirkungen von Fragilität auf Maßnahmen der beruflichen Bildung zugrunde liegen, erhält man sieben Dimensionen von Fragilität, die als Analyseraster dienen können:

14 Eliten können ohne den effizienten Einsatz von Arbeit (und anderen Produktionsfaktoren) im Rahmen einer Unternehmung zu Wohlstand gelangen. In einer solchen Ökonomie ist die Nachfrage nach Arbeit gering. Wenn sie dennoch nachgefragt wird, dann häufig nicht auf Grundlage von Qualifikation, da der effiziente Einsatz von Arbeit nicht zentral für den Wohlstandserwerb des Unternehmers ist North, Wallis et al. (2013): *In the shadow of violence: politics, economics, and the problem of development*.

15 Laut zwei Interviewten ist es naheliegend, dass die Wirkung von staatlicher Fragilität auf Berufsbildungssysteme umso größer, je größer die Rolle des Staates im Idealtypus ist. Das heißt, kompetitive kapitalistische Systeme und die mit ihnen verbundenen (marktbasieren bzw. modularen) Berufsbildungssysteme, wie sie in Großbritannien idealtypisch vorkommen, könnten in Situationen staatlicher Fragilität zumindest kurzfristig komparative Vorteile haben. Diese Hypothese müsste durch eine komparative Studie zu unterschiedlichen Typen überprüft werden.

Tabelle 1: Sieben Dimensionen von Fragilität

Dimensionen von Fragilität

Staatlich	eingeschränktes Gewaltmonopol
	unzureichende Bereitstellung sozialer Basisdienstleistungen durch den Staat
	mangelnde Legitimität
Sozio-ökonomisch	erodierte soziale Normen
	fragmentierte, ineffektive oder illegitime Organisationsformen
	nichtwirksame Verträge
	ineffiziente Mechanismen der Allokation von Produktionsfaktoren

3 Praxisanalyse: Berufliche Bildung in fragilen Kontexten

Anhand des Projektsamples von 12 Projekten in vier Ländern (siehe Tabelle 2) – Afghanistan, Irak, DR Kongo, Pakistan – wird im Folgenden untersucht, ob und wie die sieben aus der Theorie abgeleiteten Dimensionen von Fragilität die Umsetzung der Maßnahmen beruflicher Bildung in der Praxis beeinflussen. Die Projektanalyse dient außerdem dazu aufzuzeigen, wie BMZ und AA bezüglich beruflicher Bildung in fragilen Kontexten arbeiten.

Tabelle 2: Übersicht der analysierten Projekte¹⁶

Durchführungsorganisation	Kurzbeschreibung	Geber
GIZ DR Kongo	Die Maßnahme „Wirtschaftliche Stärkung der Provinzen Maniema und Süd-Kivu durch arbeitsmarktorientierte Bildung“ hat eine Gesamtlaufzeit von 2005 bis 2015. In den ersten beiden Projektphasen (2005-2012) verfolgte das Projekt das Ziel, die Integration von Kriegsopfern in die jeweiligen Gemeinschaften und in das Wirtschaftsleben zu fördern. Interventionsebenen waren die Mikro- und Meso-Ebene in den Provinzen Maniema und Süd-Kivu. Im Bereich berufliche Bildung wurden Angebote für Lehrlinge gefördert. Das Programm verfolgte einen integrierten Ansatz, der nachholende Grundbildung, Gemeinwesen-Entwicklung, Infrastrukturmaßnahmen (verbunden mit Jugend- und Beschäftigungsförderung), traditionelle Lehrlingsausbildung im Handwerk sowie Einkommen schaffende Aktivitäten und lokale Wirtschaftsförderung verband. Seit August 2012 befindet sich das Projekt in der dritten Phase, welche einen Fokus auf Bildung, Landwirtschaft und die Förderung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Kleinst-, Klein- und Mittelunternehmen legt.	BMZ
GIZ Ägypten	Die Maßnahme „Jugendbeschäftigung und Qualifizierung in Ägypten“ hat eine Gesamtlaufzeit von 2011 bis 2014. Ziel ist, dass Akteure aus Politik und Wirtschaft Reformen zur Förderung der Jugendbeschäftigung in öffentlich-privater Partnerschaft umsetzen. Auf der Makro- und Meso-Ebene wird die ägyptische Regierung bei der Entwicklung neuer Maßnahmen für eine aktive Arbeitsmarktpolitik unterstützt. Dies umfasst Instrumente zur Kapazitätsentwicklung wie z.B. den Aufbau von Informationssystemen für ein verbessertes Arbeitsmarktmonitoring und die Beratung des Bildungsministeriums bei der strategischen Planung der Berufsbildung. Andere Projektkomponenten sind die Beratung privatwirtschaftlicher Verbände beim Aufbau nachfrageorientierter Dienstleistungen für den Arbeitsmarkt für Aus- und Weiterbildung, die Einführung neuer Angebote zur Karriere- und Berufsberatung und die Entwicklung innovativer Ansätze der aktiven Arbeitsmarktpolitik.	BMZ

16 Quellen: GIZ Ägypten (2011): Projektangebot: TZ-Maßnahme Jugendbeschäftigung und Qualifizierung in Ägypten; GIZ Irak (2012): Projektdokumentation: Arbeitsmarktorientierte Modernisierung der beruflichen Ausbildung im Irak als Beitrag zum Aufbau und zur Friedenssicherung.; GIZ Kongo (2012): Projektdokumentation: TZ-Maßnahme Wirtschaftliche Integration benachteiligter Jugendlicher und junger Erwachsener in Maniema; GTZ Pakistan (2010): Projektangebot: TZ-Maßnahme Unterstützung der Berufsbildungsreform; BMZ (2012c): Sachstand TZ-Vorhaben im Bereich Beschäftigungsförderung/Arbeitsmarkt EGY; <http://www.giz.de/de/weltweit/16279.html>, zuletzt besucht am 24.09.2013; Telefoninterview AHK, 24.06.2013; Telefoninterview AHK, 14.06.2013; Telefoninterview NRO, 27.05.2013; Telefoninterview NRO, 22.05.2013; Telefoninterview NRO, 07.05.2013

Durchführungsorganisation	Kurzbeschreibung	Geber
GIZ Irak	Das Vorhaben „Arbeitsmarktorientierte Modernisierung der beruflichen Ausbildung im Irak als Beitrag zum Aufbau und zur Friedenssicherung“ hat eine Gesamtlaufzeit von 2011 bis 2014. Ziel ist, die Beschäftigungsfähigkeit von Berufsschulabsolventen zu verbessern. Das Vorhaben zielt auf den gesamten Irak ab. Auf institutioneller Ebene werden Verbindungen zwischen staatlichen Berufsschulen und Privatunternehmen im formellen Sektor hergestellt (dualer Ansatz). Zudem findet Beratung der staatlichen Berufsschulen statt, beispielsweise bei der Weiterentwicklung der Lehrpläne und der Umsetzung von Qualitätsstandards für Trainerinnen und Trainer.	AA
GIZ Pakistan	Die Maßnahme „Unterstützung der Berufsbildungsreform“ hat eine Gesamtlaufzeit von 2010 bis 2015. Ziel ist die Reform des pakistanischen Berufsbildungssystems. Die Maßnahmen verfolgen einen Mehrebenenansatz und setzen auf Makro-, Meso- und Mikro-Ebene an. Die Projektphase 2012 bis 2015 umfasst drei Komponenten: 1) Kapazitätsentwicklung und Reform der institutionellen Struktur und Steuerung der Berufsbildung; 2) Entwicklung des nationalen Qualifikationsrahmens und leistungsfähiger Qualifizierungssysteme für das Berufsbildungspersonal; 3) Zugang zu Berufsbildung- und Arbeitsmarktdienstleistungen verbessern. Die letzte Komponente umfasst die Durchführung arbeitsmarktorientierter Berufsbildungskurse zusammen mit Unternehmen (dualer Ansatz) in den Provinzen. Unter den Instrumenten dominieren Beratung und Fortbildung von Lehrkräften.	BMZ
Außenhandelskammer (AHK) Ägypten I	Im Rahmen einer „Transformationspartnerschaft“ wird seit 2012 ein Vorhaben zum Aufbau von Ausbildungszentren durchgeführt. Bisher wurden in enger Kooperation von deutscher und ägyptischer Industrie, AA, BMWi, BMZ und DIHK drei Ausbildungszentren (Sektoren KFZ, Möbel, Bauwesen) eingerichtet. Auf Mikro- und Meso-Ebene werden Train the Trainer-Maßnahmen und moderne Weiterbildungsmaßnahmen und die Einrichtung dauerhafter Schulungszentren eingesetzt. Der Aufbau weiterer Ausbildungszentren ist geplant.	AA
AHK Ägypten II	Der von der Botschaft in Kairo, der Deutsch-Arabischen Industrie- und Handelskammer und der deutschen Industrie in Ägypten (AHK Ägypten) initiierte „Beschäftigungspakt“ hat eine Laufzeit von März 2011 bis Ende 2013. Ziel ist es, 5.000 Arbeitsplatzangebote durch die Industrie zur Verfügung zu stellen und die Vermittlung an geeignete Arbeitnehmer zu erreichen. Interventionsebene ist die Meso-Ebene. Die AHK Ägypten als implementierende Institution hat den Aufbau eines Beschäftigungszentrums mit 12 ausgebildeten Berufsberatern /Arbeitsvermittlern in Kairo abgeschlossen. Angebote zur Berufsorientierung insbesondere für handwerkliche, nicht-akademische Berufe sind entwickelt.	AA
Christliche Fachkräfte International (CFI)	CFI führte von 2002 bis 2011 ein Projekt zum Aufbau einer Maurerschule im Ostkongo (Nebobongo) durch. Die Projektlaufzeit war in zwei Phasen (6 und 3 Jahre) untergliedert, beide setzten auf der Mikro-Ebene an. In der ersten Phase wurden über einen externen Berater Bauhandwerker „on the job“ beim Wiederaufbau von Gesundheitsposten, Krankenhausgebäuden, Schulen etc. ausgebildet. Die zweite Phase zielte auf den Aufbau einer formellen Maurerausbildung im Rahmen der örtlichen Sekundarschule. Diese Maurerschule wird mittlerweile von zwei ausgewählten kongolischen Fachkräften und dem Direktor der Sekundarschule weitergeführt.	Privat

Durchführungsorganisation	Kurzbeschreibung	Geber
Don Bosco Mondo	Don Bosco Mondo führt verschiedene Projekte zur Unterstützung von Berufsbildungszentren durch. In Ägypten werden auf der Mikro-Ebene in zwei Berufsschulen in Kairo und Alexandria eine Modernisierung der Ausstattung und die Qualifizierung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern durchgeführt (Laufzeit seit den 70er-Jahren). In Pakistan werden das Berufsbildungszentrum in Lahore mit den Schwerpunkten Metall, Elektro und Holz und Berufsbildungskurse für Frauen in Quetta finanziell unterstützt (Laufzeit seit 2000). In der DR Kongo werden acht Berufsbildungszentren in verschiedenen Provinzen mit einem Fokus auf handwerklich-technische Berufsausbildungen wie Metall, Elektro, Bau, Holz und Computeranwendung unterstützt (Laufzeit seit den 80er Jahren). Zuschüsse vom BMZ fließen in die Finanzierung dieser Projekte ein. Andere Geldgeber sind unter anderem der italienische Staat (Ägypten, Kongo), Misericordia (Pakistan, Kongo) und lokale und internationale Unternehmen.	BMZ co-finanziert, privat
Misericordia	Misericordia unterstützt Berufsbildungsschulen sowohl durch die Organisation von Kursen als auch durch die Bereitstellung von Material und Ausstattung. In Ägypten wird von 2010 bis 2013 ein Vorhaben auf Mikro-Ebene umgesetzt (Vorprojekte bestehen seit mind. 20 Jahren). Die Salesianer und die Caritas werden in der Durchführung von Kursen (6-8 Monate) sowie von 3 bis 5-jährigen Ausbildungen unterstützt. Ausbildungsprofile umfassen Mechanik, Schweißen, Elektronik und Solartechnologie sowie das Reparieren von Kühlschränken und Klimaanlage. Im Irak wurde von 2004 bis 2011 ein Projekt im Norden des Landes umgesetzt. Ziel war die Unterstützung lokaler Organisationen zur Durchführung von Kursen in Bereiche wie Computerkenntnisse, Fremdsprachen und Kurdisch-Kurse. Neben dem BMZ sind Kollekte/Spenden eine wichtige Finanzierungsquelle der Projekte.	BMZ co-finanziert, privat

Die Analyse des empirischen Materials zeigt, dass die Planung und Durchführung der Projekte von allen drei Dimensionen staatlicher Fragilität – fehlendes Gewaltmonopol, unzureichende Bereitstellung sozialer Basisdienstleistungen und fehlende Legitimität – betroffen sind. Ein eingeschränktes staatliches *Gewaltmonopol* kann in Einzelfällen das größte Hindernis bei der Umsetzung darstellen, insbesondere wenn Sicherheitsrisiken eine Fernverwaltung der Projekte, wie im Irak, notwendig machen. Auch die unzureichenden Bereitstellungen sozialer Basisdienstleistungen¹⁷ machen den Projekten zu schaffen. Zusammengenommen haben fehlende staatliche *Kapazitäten* Berufsbildungsprojekte stärker negativ beeinflusst als eine fehlende staatliche *Legitimität*. Bezüglich der sozio-ökonomischen Dimensionen von Fragilität – erodierte sozialen Normen, fragmentierte, ineffektive oder illegitime Organisationsformen, nichtwirksame Verträge und ineffiziente Mechanismen der Allokation von Produktionsfaktoren – zeigte die empirische Analyse, dass sich im Projektsample ebenfalls alle vier Dimensionen in der Praxis manifestierten. Allerdings war die Fragilität der sozio-ökonomischen Institutionen *Organisationsformen und Mechanismen der Allokation von Produktionsfaktoren* in den betrachteten Fällen besonders problematisch. Alle sieben Dimensionen von Fragilität haben einen erheblichen Einfluss darauf, in welchem Maße welche Akteure (Staat, Handwerks- und Unternehmensverbände sowie Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer) sich an der Ausgestaltung und Durchführung von Qualifizierungsmaßnahmen beteiligen.

¹⁷ Die Studie betrachtet berufliche Bildung als Teil von Bildung und sieht es damit als Aufgabe des Staates, das Menschenrecht der Bevölkerung auf Zugang zu Bildung innerhalb seines Territoriums zu verwirklichen.

3.1 Staatliche Dimensionen von Fragilität und ihre Wirkung auf Maßnahmen der beruflichen Bildung

Grundsätzlich führt ein fehlendes oder unzureichend durchgesetztes staatliches *Gewaltmonopol* zu erhöhten Sicherheitsrisiken, die die Projektumsetzung erschweren. Bildungseinrichtungen können das Ziel von bewaffneten Übergriffen werden. Lehrpersonal, das als einer bestimmten Konfliktpartei zugehörig angesehen wird, ist einem erhöhten Anschlagrisiko ausgesetzt. Hinzu kommt eine generelle Unsicherheit in konfliktträchtigen Kontexten, die den Zugang sowohl von Lehrkräften als auch Schülerinnen und Schülern zu Berufsbildungseinrichtungen einschränken kann (UNESCO-UNEVOC 2012: 11). Erhöhte Sicherheitsrisiken haben in den Projekten in allen vier Ländern zu eingeschränktem Zugang (*access*) geführt. Dies betraf sowohl den Zugang der Zielgruppen zum Projekt, als auch das Projektpersonal.

In Ägypten war beispielsweise eine Zunahme von Kriminalität in Kairo in Folge der politischen Umbruchsituation zu beobachten. Dies hat zu Herausforderungen bei der Vermittlung von Arbeitssuchenden im Rahmen des Beschäftigungsförderungsprogrammes geführt. Insbesondere Frauen nehmen Jobs mit langer Anfahrt nicht mehr gerne an, da es nach Einbruch der Dunkelheit vermehrt zu Übergriffen kommt.¹⁸ In der DR Kongo und in Pakistan haben Sicherheitsüberlegungen zudem zu einem verringerten Zugang von GIZ-Personal geführt. In der DR Kongo mussten Auslandsmitarbeiterinnen und Auslandsmitarbeiter aus Sicherheitsgründen während und nach der Wahlkampagne 2011 ausreisen (GIZ Kongo 2012: 7). In Pakistan wurde der Zugang vor allem durch eine erhöhte Anschlaggefahr auf ausländische, insbesondere westliche Fachkräfte erheblich erschwert.¹⁹ Zudem verzögerte sich die Ausstellung von Arbeitsvisa für internationale Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter (GTZ Pakistan 2010: 19). Die größten, durch Sicherheitsrisiken bedingten Herausforderungen stellten sich allerdings für das Projekt im Irak. Es musste aufgrund von Sicherheitsauflagen des AA von Berlin aus koordiniert werden. Die ursprünglich für die gesamt-irakische Ebene geplante Projektumsetzung wurde dadurch erheblich eingeschränkt. So war beispielsweise keine Beratung unmittelbar vor Ort mit dem Projektpartner *Foundation for Technical Education Bagdad* möglich (GIZ Irak 2012: 6). Daraus ergab sich eine regionale Eingrenzung der Maßnahmen auf die autonome Region Kurdistan.²⁰

18 Telefoninterview AHK, 24.06.2013

19 Telefoninterview GIZ, 16.05.2013

20 Telefoninterview GIZ, 07.05.2013

Zusätzlich zu erhöhten Sicherheitsrisiken stellt sich in Kontexten von gewaltsamen Konflikten die Herausforderung, dass Maßnahmen beruflicher Bildung entsprechend des Prinzips *Do no harm*²¹ umgesetzt werden müssen. Das Prinzip ist im BMZ-Konzept „Entwicklung für Frieden und Sicherheit“ verankert (BMZ 2013: 19) und soll über das *Peace and Conflict Assessment (PCA)* in das Projektedesign integriert werden.²² Was das konkret für Projekte der beruflichen Bildung bedeutet, ist nirgends ausbuchstabiert. Die Strategie für berufliche Bildung geht zwar auf fragile Kontexte ein, erwähnt aber nicht das *Do no harm*-Prinzip (BMZ 2012a: 31). Entsprechend wurden die Maßnahmen der beruflichen Bildung von den interviewten Personen in den meisten Projekten als konfliktneutral betrachtet. Ein Interviewpartner versicherte, dass die Projekte nicht politisch sensibel seien. Zwei weitere konnten zur Frage nach Konfliktsensibilität der Maßnahmen gar keine Auskunft geben. Es war ihnen nicht bewusst, dass die Projekte zur Konflikteskalation beitragen könnten, da Bildung eine Schlüsselrolle in der nationalen Identitätsfindung spielt und daher „*both, a weapon and a promoter of peace*“ (Greeley und Rose 2006: 14) sein kann. Die Durchführung der Projektaktivitäten im Irak, welche vorwiegend in der autonomen kurdischen Region des Landes stattgefunden haben, führt zudem vor Augen, wie schwierig die Umsetzung des *Do no harm*-Prinzips in der Praxis ist. Die regionale Eingrenzung war aus Sicherheitsgründen notwendig, trägt aber das Potential in sich, die Spannungen zwischen Bagdad und den autonomen kurdischen Gebieten weiter zu verstärken.²³ Auch können Berufsbildungsprojekte sozio-ökonomische Disparitäten und soziale Ausgrenzung (re)produzieren (Lange, Reich et al. 2012). Zu einem anderen Projekt interviewte Personen räumten ein, dass fehlendes Wissen über die Machtstrukturen, die den Konflikt unterfüttern, anfangs dazu geführt habe, dass „wir oft in Fettnäpfchen getreten sind.“ Die Delegation von Verantwortung an lokale Partner sahen sie als eine Möglichkeit, politisch sensible Entscheidungen nicht alleine treffen zu müssen.

Fehlende staatliche Basisdienstleistungen rühren in der Regel von administrativen Defiziten staatlicher Institutionen im Bereich beruflicher Bildung her. Ministerien sind unterfinanziert, es gibt einen Mangel an qualifiziertem Personal und institutionelle Koordinationsmechanismen sind wenig effizient. Hinzu kommt aber auch oft, dass berufliche Bildung keine bildungspolitische Priorität genießt. Die damit verbundene Unterfinanzierung des Berufsbildungssektors stellte in fast

21 Das Prinzip, nicht mehr zu schaden, als man Gutes tut, hat seine Wurzeln in der medizinischen Ethik (*primum non nocere*). Popularisiert wurde es in der internationalen Hilfe durch Mary Anderson. Anderson (1999): *Do No Harm: How Aid Can Support Peace - Or War*. Seither bemühen sich sowohl humanitäre als auch entwicklungspolitische Akteure, nicht-intendierte negative Effekte ihrer Maßnahmen möglichst gering zu halten.

22 <http://www.giz.de/Themen/de/3484.htm>, zuletzt besucht am 29.08.2013. Das *Do no harm*-Prinzip war bereits im „Übersektoralen Konzept Krisenprävention, Konfliktbearbeitung und Friedensförderung in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit“ von 2005, das 2013 durch das Konzept „Entwicklung für Frieden und Sicherheit“ abgelöst wurde, verankert. Cf. BMZ (2005): *Übersektorales Konzept zur Krisenprävention, Konfliktbearbeitung und Friedensförderung in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Eine Strategie zur Friedensentwicklung*, S. 4.

23 Telefoninterview GIZ, 07.05.2013

allen untersuchten Projekten eine Herausforderung dar. Schließlich kann es an staatlichen Basisdienstleistungen mangeln, weil der Staat nicht willens ist, diese herzustellen. Zum Beispiel besteht im Irak ein Führungsanspruch des Staates, der dazu führt, dass die Durchführungsverantwortung im Bereich berufliche Bildung nicht an andere Partner delegiert wird (GIZ Irak 2012: 3). Damit kann die Regierung ihre in Kapitel 2.2 erwähnte Steuerungsfunktion nicht ausfüllen, und lokale Unternehmen können nicht systematisch in Maßnahmen beruflicher Bildung eingebunden werden.²⁴

Sowohl in Pakistan als auch im Irak wurde die Umsetzung der Maßnahmen außerdem dadurch erschwert, dass von Seiten der staatlichen Partner ein relativ geringes Interesse bestand, in berufliche Bildung zu investieren. Im Irak waren die verantwortlichen Ministerien beispielsweise im Gegensatz zu den Partnerorganisationen der *Foundation of Technical Education* bisher nicht bereit, ein zusätzliches Budget für die gemeinsame Projektimplementierung bereitzustellen (GIZ Irak 2012: 7). Aus diesen Erfahrungen heraus wurde von mehreren Interviewten die Frage aufgeworfen, ob die in der deutschen Entwicklungsarbeit eigentlich zentrale Zusammenarbeit mit staatlichen Stellen in fragilen Kontexten bedingungslos aufrecht erhalten werden kann: „Wenn Sie einen passenden Partner finden, wäre es eigentlich am effektivsten, am Staat vorbei zu agieren.“²⁵ Es stellt sich also für die Projektverantwortlichen die schwierige Frage, ob staatliche Institutionen umgangen werden sollen (z.B. die Zentralregierung zugunsten lokaler Autoritäten), um die Durchführung des Projektes zu ermöglichen oder ob sie gestärkt werden sollen, um die Kapazität des Staates und damit auf längere Frist seine Legitimität zu erhöhen. Dieses Dilemma wird auch in der Fachliteratur aufgeworfen (cf. OECD 2008: 33ff).

Fehlende staatliche Basisdienstleistungen im Bereich der Berufsbildung betrafen in den untersuchten Projekten hauptsächlich die *Informationssysteme*, die hier meist unzureichend ausgebildet sind. In keinem der analysierten Länder konnte der Staat auf solide, aktuelle und zentral organisierte Daten bezüglich des Arbeitsmarktes zurückgreifen. Ohne diese Daten ist es jedoch für die an der beruflichen Bildung beteiligten Akteure schwierig, Berufsprofile und Curricula nachfrageorientiert zu gestalten. Für die Durchführungsorganisationen des BMZ und des AA ist es ebenfalls ein Problem, dass sie nicht oder nur unzureichend auf staatlich erhobene Daten über den Arbeitsmarkt zurückgreifen können. Dies zeigte sich vor allem in den Projekten in der DR Kongo, in Pakistan und in Ägypten.

In der DR Kongo führt die GIZ nun zu Beginn der *dritten* Projektphase ihrer Berufsbildungsmaßnahme (siehe Tabelle 2) mit großem Aufwand eine eigene Analyse des Handwerks- und Dienstleistungsmarkts durch. Diese Analyse ist jedoch mit erheblichen Kosten verbunden: „Der Aufwand ist gigantisch, um

24 Telefoninterview GIZ, 07.05.2013

25 Telefoninterview GIZ, 07.05.2013

angebotsseitig auszubilden zu können.“²⁶ In Pakistan wird im Rahmen eines GIZ-Projektes derzeit ein *skills information system* innerhalb der nationalen Berufsbildungskommission aufgebaut, nachdem sich die Informationslage dort als sehr schwierig herausstellte. Ein Projektmitarbeiter konstatierte: „Wir haben so gut wie keine verlässlichen Arbeitsmarktdaten vor Ort, [...] wir wissen im Moment gar nicht, welche Qualifikationen gebraucht werden. Die Bedarfsermittlung gestaltet sich äußerst schwierig.“²⁷ Auch in Ägypten zeigte sich ein „fast völliges Fehlen von Bildungs- und Arbeitsmarktinformationen auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene“ (GIZ Ägypten 2011: 6). Für ein Projekt zur Jugendbeschäftigung und Qualifizierung führte die GIZ eigene Umfragen bei den Unternehmen durch. Dies führte jedoch teilweise zu einer Überforderung der Unternehmen, da diese keinerlei Erfahrung mit Erhebungen von Stellenprofilen hatten: „Für die Masse der Unternehmen ist auch dieses Feld völlig neu: sich selbst Gedanken zu machen, was tatsächlich der Bedarf an Arbeitskräften ist.“²⁸

Schließlich betrifft die *eingeschränkte Legitimität* des Staates Maßnahmen der Berufsbildung hauptsächlich insofern, als dass sie notwendige Reformmaßnahmen zur Stärkung des Berufsbildungssystems besonders schwierig macht. Die Bevölkerung hat kein ausreichendes Vertrauen in die Regierung. Daher werden Reformschritte von den betroffenen Regierungen aus Angst vor politischen Protesten gern aufgeschoben.

In Pakistan gibt es zum Beispiel kein Ministerium, das für berufliche Bildung zuständig ist. Stattdessen untersteht eine nationale Berufsbildungskommission, deren technische Abteilung mit nationalem GIZ-Personal besetzt ist, direkt dem Büro des Premierministers. Dies macht es besonders schwierig, angestrebte Reformen durchzusetzen. So hat sich die Umsetzung geplanter Reformen durch die nationalen Wahlen im Mai 2013 und der damit verbundenen Neubesetzung von politischen Schlüsselpositionen verzögert.²⁹ Es entstand eine Abhängigkeit vom politischen Konjunkturzyklus – welcher in fragilen Kontexten oft besonders kurz ist. Ähnliche Probleme zeigten sich in Ägypten: Die Zusammenarbeit mit staatlichen Stellen im Vorfeld der Parlamentswahlen 2011 stellte sich als besonders schwierig dar. Aufgrund der unklaren institutionellen Zuständigkeiten und Rollenverteilung war es nahezu unmöglich, die Partner von staatlicher Seite zu identifizieren. Eine Folge war die erhebliche Verzögerung der gemeinsamen inhaltlichen Ausrichtung des Projektes und der institutionellen Verankerung der Maßnahme. Es wurde daher verstärkt auf die gezielte Einbindung nicht-staatlicher Akteure, ägyptischer Wirtschaftsverbände und der deutsch-arabischen Industrie- und Handelskammer gesetzt (GIZ Ägypten 2011: 4).

26 Telefoninterview GIZ, 09.05.2013

27 Telefoninterview GIZ, 16.05.2013

28 Telefoninterview GIZ, 10.06.2013

29 Telefoninterview GIZ, 16.05.2013

Hinzu kommt ein häufig hoher Korruptionslevel, der die Legitimität und Effizienz von Projekten untergräbt, die gemeinsam mit dem Staat durchgeführt werden. Besonders stark war das Problem in Projekten in der DR Kongo ausgeprägt. Korruption auf nationalstaatlicher Ebene setzte dem Projekt zur wirtschaftlichen Integration benachteiligter Jugendlicher und junger Erwachsener in Maniema und Süd-Kivu deutliche Grenzen (GIZ Kongo 2012: 11). Dies führte dazu, dass sich das Projekt in den ersten beiden Phasen auf die Mikro-Ebene und eine spezifische Region innerhalb einer lokalen Verwaltungseinheit konzentrierte. Die Projektverantwortlichen sahen den Mangel an struktureller Entwicklungswirkung jedoch kritisch, so dass sie für die dritte Projektphase einen stärkeren Fokus auf die Zusammenarbeit mit regionalen Verwaltungseinheiten (Meso-Ebene) anstrebten (GIZ Kongo 2012: 11).

3.2 Sozio-ökonomische Dimensionen von Fragilität und ihre Wirkung auf Maßnahmen der beruflichen Bildung

Wie in Kapitel 2.2 gezeigt wurde, spielen eine Reihe *sozialer Normen* eine wichtige Rolle für ein funktionierendes Berufsbildungssystem. Aus dem empirischen Material, das für diese Studie untersucht wurde, traten zwei Beispiele solcher Normen besonders hervor: Geschlechterrollen sowie *soft skills* wie zum Beispiel Verbindlichkeit und Pünktlichkeit.

Geschlechterrollen beeinflussen die soziale Nachfrage nach Arbeit und Qualifikation. Während und nach Konflikten werden Haushalte oft von Frauen allein geführt. In Abwesenheit der Männer (die kämpfen oder im Kampf umgekommen sind) sind sie nun auch für die Generierung von Einkommen hauptverantwortlich. Dies erhöht den Bedarf nach Qualifizierung von Frauen. Sie sind aber schwieriger für Maßnahmen der beruflichen Bildung zu erreichen als Männer. Die Versorgung von dem Haushalt angehörigen Kindern und Alten sowie kulturelle Tabus binden Frauen häufig an ihr Zuhause (Robinson 2008; Mazurana, Benelli et al. 2011: 20). Darüber hinaus hat eine Großzahl der jugendlichen Arbeitskräfte konflikt- oder armutsbedingt eine sehr niedrige Grundausbildung, viele leiden unter Traumata, sozialen Stigmata oder physischen Einschränkungen. Gewalt- und Kampferfahrung in jungen Jahren führt auch oft dazu, dass *soft skills* wie friedliche Konfliktlösung, Pünktlichkeit und Anpassungsfähigkeit nicht ausreichend ausgeprägt sind (Lange, Reich et al. 2012).

Für Maßnahmen der beruflichen Bildung bedeutet dies, dass es nicht selten zu einem *Mismatch* zwischen existierenden Geschlechterrollen und dem Bedarf an entsprechender Qualifizierung kommt. Hinzu kommt, dass das Angebot der beruflichen Bildung an die biografischen Erfahrungen und Alltagsbedürfnissen von Frauen und Jugendlichen mit Gewalterfahrung angepasst werden muss. In Ägypten und Pakistan zeigte sich dieser *Mismatch* zwischen Geschlechterrollen und dem Bedarf an Qualifizierung. Die zunehmende Arbeitslosigkeit in Folge der sich destabilisierenden Situation in

beiden Ländern betrifft Frauen überproportional. Sie sind besonders stark vom Abbau staatlicher Arbeitsplätze betroffen. Berufsbildungsmaßnahmen könnten auf diese für Frauen schwierige Situation eingehen. Jedoch neigen insbesondere junge Frauen „eher dazu, dem Arbeitsmarkt fern zu bleiben bzw. resignieren nach einer längeren Phase erfolgloser Jobsuche“ (GIZ Ägypten 2011: 5). Hinzu kommt das bekannte Phänomen, dass die Wahl des Bildungsweges gerade für Frauen vielfach nicht von Beschäftigungschancen, sondern von kulturellen Chancen geprägt ist. Der Status wirkt sich zum Beispiel auf Heiratsmöglichkeiten aus.³⁰

In der DR Kongo wurde hingegen besonders deutlich, dass Angebote der beruflichen Bildung an die Erfahrungen und Alltagsbedürfnissen von Frauen und Jugendlichen mit Gewalterfahrung angepasst werden müssen. Ein von der GIZ umgesetztes Projekt hat dementsprechend das Ziel, Kriegsoffer, insbesondere benachteiligte Jugendliche und junge Erwachsene, in die jeweiligen Gemeinschaften und das Wirtschaftsleben zu integrieren (GIZ Kongo 2012). Unter den Interviewpartnern betonten vor allem kirchliche Träger, dass sie gute Erfahrungen mit einem ganzheitlichen Ansatz gemacht hätten, der Traumabehandlungen in die Arbeit der Berufsschulen integriert.³¹

Was in Kapitel 2.2 theoretisch hergeleitet wurde, bestätigt sich auch in der empirischen Analyse der Projekte: in fragilen Kontexten sind die *Organisationsformen fragmentiert, ineffizient oder illegitim*. Die Strukturen einer verfassten Wirtschaft (Handwerk und Industrie) und einer professionell organisierten Arbeiterschaft sind oft dysfunktional, schwach ausgebildet oder vom Staat abhängig (GIZ Irak 2012: 2).³² Damit sinkt für beide Gruppen den Anreiz, sich an formalen beruflichen Bildungsmaßnahmen zu beteiligen. Ausbildung wird so ein Thema, das primär dem Staat, der in fragilen Kontexten ebenfalls schwach ist (siehe Kapitel 3.1), überlassen wird.

Die größten Herausforderungen für die Einbindung wirtschaftlicher Akteure in Berufsbildungssysteme stellten sich in der DR Kongo. Es gab dort keine Strukturen einer verfassten Wirtschaft, die als Kooperationspartner hätten fungieren können. Stattdessen griffen die internationalen Träger berufsbildender Maßnahmen wie zum Beispiel die GIZ in der Zusammenarbeit auf lokale Berufsverbände zurück.³³ Generell gibt es in der DR Kongo unter wirtschaftlichen Akteuren wenige Rollenvorbilder, die sich für berufliche Bildung engagieren. Daher ist es besonders schwierig, für die Partner angepasste Modelle zu entwickeln.³⁴

In Pakistan und Ägypten sind Strukturen einer verfassten Wirtschaft hingegen vorhanden. Diese sind jedoch auf unterschiedliche Art und Weise dysfunktional,

30 Telefoninterview GIZ, 10.06.2013

31 Telefoninterviews NRO, 07.05.2013 und 27.05.2013

32 Telefoninterview GIZ, 09.05.2013 und Telefoninterview GIZ, 10.06.2013

33 Telefoninterview GIZ, 09.05.2013

34 Telefoninterview NRO, 27.05.2013

wodurch eine Einbindung lokaler Unternehmen in Berufsbildungssysteme erschwert wurde: In Pakistan sind bestehende Kammerstrukturen noch wenig funktional, wenn es darum geht, die Anreize für Unternehmen zu erhöhen, sich an beruflicher Bildung zu beteiligen. Existierende Strukturen der verfassten Wirtschaft sind eher für Aufgaben des Handels als der Industrie zuständig. Die Kammern haben kein System, um Qualifikationen anzuerkennen. Die Kammern tragen daher wenig zu einer kollektiven Absprache, beispielsweise über Qualifikationserfordernisse, bei. Lokale Unternehmen kennen das System kooperativer Ausbildung oft gar nicht. Die Angebote an die Wirtschaft sind immer noch angebotsorientiert. Auch wenn das Reformprogramm der GIZ dazu beitragen will hier einen Paradigmenwechsel zu erreichen, konnte eine Beteiligung von Unternehmen bisher nur in einzelnen Sektoren (z.B. Textil) erreicht werden.³⁵ In Ägypten wiederum sind vor allem staatlich organisierte Kammern relativ handlungsunfähig. Diese Arbeitgeberverbände sind oft am wirtschaftlichen Erfolg einzelner Mitglieder ausgerichtet und vertreten nicht die kollektiven Interessen der Wirtschaft. Als Kooperationspartner für eine stärkere Einbindung nationaler Unternehmen in berufliche Bildung sind sie daher ebenfalls nur bedingt geeignet. Auch hier gibt es aber sektorale Unterschiede. Die Zusammenarbeit mit der Kammer der Möbelindustrie funktionierte gut. Zudem konnte ein System an privaten Kammern als Kooperationspartner fungieren, das in Ägypten parallel zum staatlichen System existiert.³⁶

Obwohl sich die vier untersuchten Länder in der Ausprägung der Dysfunktionalität von Organisationsformen unterschieden, hatten die Projektverantwortlichen in allen Ländern große Schwierigkeiten, lokale Unternehmen in die Berufsbildungsprojekte einzubinden. In Reaktion auf das Problem wurde, wo möglich, auf deutsche Unternehmen als Partner zurückgegriffen. Sowohl in Pakistan als auch in Ägypten wurden Ausbildungsprojekte in Kooperation mit der deutschen Wirtschaft durchgeführt. Im Gegensatz zu lokalen Unternehmen existiert hier eine größere Bereitschaft und Fähigkeit, sich an den Ausbildungskosten zu beteiligen.³⁷ Das Interesse deutscher Unternehmen war in beiden Fällen mit eigenem Bedarf an qualifiziertem Personal begründet. Die Möglichkeit der Einbindung deutscher Unternehmen war jedoch nicht in allen vier Fallländern gegeben. In der DR Kongo sind kaum deutsche Unternehmen auf dem lokalen Markt tätig. Im Irak wurde Berufsbildung nicht als wichtiges Ziel von Unternehmen gesehen.³⁸

Es gibt aus dem gesamten Projektsample keine Informationen, die darauf hindeuten, dass die Projekte mit Interessenvertretungen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer gearbeitet haben. Darüber, wie sich Fragilität empirisch auf

35 Telefoninterview GIZ, 16.05.2013

36 Telefoninterview AHK, 14.06.2013 und Telefoninterview GIZ, 10.06.2013

37 Telefoninterview AHK, 14.06.2013

38 Telefoninterview sequa, 02.05.2013; Telefoninterview AHK, 14.06.2013 und Telefoninterview GIZ, 07.05.2013

die Organisationsform „Gewerkschaften“ auswirkt, kann daher keine Aussage gemacht werden.

Wie in Kapitel 2.2 gezeigt, stellen neben sozialen Normen und Organisationsformen *nichtwirksame Verträge* eine weitere sozio-ökonomische Dimension von Fragilität dar. Aus der Nichtwirksamkeit formeller und informeller Abmachungen resultiert eine hohe Unsicherheit für alle Vertragsparteien. Die berufliche Bildung ist davon betroffen, weil unsichere Arbeits- oder Ausbildungsverträge die Fluktuation von Arbeitskräften (inklusive Lehrlingen) erhöht. Diese Dynamik wird durch schlechte Bezahlung, dysfunktionale oder inexistenten Mechanismen der sozialen Sicherung oder konfliktbedingte Migration noch weiter verstärkt. Für Maßnahmen beruflicher Bildung bedeutet dies, dass die intendierte Zielgruppe nicht notwendigerweise am Angebot von Qualifizierungsmaßnahmen interessiert ist, da Unsicherheit Anreize untergraben kann, in Ausbildung zu investieren. Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber bauen in fragilen Kontexten daher häufiger auf traditionelle soziale Sicherungssysteme (Heirat, unmittelbaren Einkommenserwerb, etc.) als auf Qualifizierungsmaßnahmen (Soliman 2011; Lange, Reich et al. 2012: 7). Die geringe Investitionsneigung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern in die berufliche Bildung wurde in allen untersuchten Ländern gefunden. In Ägypten war sie allerdings besonders deutlich zu spüren. Der plötzliche Übergang von einem relativ stabilen Land zur Fragilität hat dazu geführt, dass die Menschen dort schwer dazu zu motivieren waren, ihre Energie in den Erwerb neuer Kompetenzen zu investieren.³⁹ Auch im Irak zeigte sich, dass „der Krieg und die darauf folgende Gewalt ... auf allen Seiten Verunsicherung hinterlassen [hat]“ (GIZ Irak 2012: 2). In einem solchen Umfeld ist es besonders schwierig, den Mehrwert einer mittel- bis langfristig ausgerichteten Berufsausbildung für die Zielgruppen herauszustellen.

Auch auf Seiten der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber hat die durch nichtwirksame Verträge erzeugte Unsicherheit negative Auswirkungen auf die berufliche Bildung. Unternehmen versuchen die Unsicherheit vor allem durch eine Anpassung von *Mechanismen der Allokation von Produktionsfaktoren* (Rekrutierung von Arbeitskräften) auszugleichen. Statt auf dem Arbeitsmarkt die am besten qualifizierten Arbeitskräfte nachzufragen, bevorzugen Unternehmerinnen und Unternehmer die Einstellung von Verwandten und Bekannten. Dieses Phänomen wurde zum Beispiel in Ägypten beobachtet. Die soziale Verbundenheit mit den Angestellten gleicht die vertragliche Unsicherheit aus. Die effiziente Allokation von Arbeitskräften wird dadurch geschwächt und es bildet sich kein Kernbestand von nachfrageorientierten Ausbildungsberufen aus. Damit stehen Maßnahmen der beruflichen Bildung in solchen Kontexten vor einer doppelten Herausforderung. Einerseits ist es schwierig, die im Rahmen einer Maßnahme ausgebildeten Arbeitskräfte auf dem nationalen Markt in den entsprechenden Berufsfeldern in Arbeit zu bringen. Andererseits ist es nahezu unmöglich, die Maßnahme an der wirtschaftlichen Nachfrage auszurichten. Diese doppelte Herausforderung war in unterschiedlichem Ausmaß in allen vier Projektländern zu beobachten.

Insbesondere in der DR Kongo stellten fehlende Arbeits- und Vermittlungsmöglichkeiten ein akutes Problem dar. In der DR Kongo sind rund 50% der Absolventinnen und Absolventen der Berufsbildungsprogramme nicht in den Berufsfeldern untergekommen, für die sie ausgebildet wurden. Alternativen sind die Beschäftigung im informellen Markt oder durch internationale Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber.⁴⁰ In Ägypten nahm in Folge des revolutionären Umsturzes die bereits zuvor hohe Jugendarbeitslosigkeit weiter zu, während der Trend der Abwanderung von Arbeitskräften in den informellen Sektor verstärkt wurde (GIZ Ägypten 2011: 5; iMove 2012: 12). Dies machte es für die Projekte in Ägypten schwierig, die Lücke zwischen Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt zu schließen. Eine Informalisierung von Arbeitsverhältnissen erhöht nicht nur die Fluktuation auf dem Arbeitsmarkt,⁴¹ sondern erschwert es auch, den Bedarf der Privatwirtschaft an Facharbeiterinnen und Facharbeitern genau zu bestimmen. Eine Maßnahme zur Vermittlung von Arbeitssuchenden stand zum Beispiel vor der Herausforderung, an Informationen über gesuchte Jobprofile im informellen Sektor zu gelangen, da entsprechende Stellen nicht öffentlich ausgeschrieben wurden. Die Schwierigkeiten, an informelle Strukturen anzuknüpfen, vor die die Projekte in Ägypten gestellt waren, betrafen auch alle anderen analysierten Projekte: Es ist zwar bekannt, dass der informelle Sektor in Maßnahmen beruflicher Bildung mit einbezogen werden muss. Theoretisch bildet dies daher auch einen Schwerpunkt der Berufsbildungsstrategie (BMZ 2012a: 32f). Dennoch lag der Fokus in den untersuchten Projekten auf dem formellen Sektor. Im vorhandenen empirischen Material lassen sich keine Informationen dazu finden, ob und wie die Projekte auf informell vorhandene Strukturen aufbauen. Werden informelle Strukturen jedoch vernachlässigt, ist es schwierig, die Nachfrageorientierung einer Maßnahme sowohl bezüglich des formellen als auch des informellen Sektors zu gewährleisten.

3.3 Zusammenarbeit AA und BMZ

Für die Praxisanalyse der Maßnahmen beruflicher Bildung in der internationalen Zusammenarbeit der Bundesregierung ist es wichtig, neben den Projekten an sich auch die Kooperation zwischen AA und BMZ ins Auge zu fassen. Die folgende Analyse versteht sich nicht als Bewertung dieser Zusammenarbeit. Vielmehr liegt das Augenmerk darauf, die Kernelemente zu identifizieren, die für zukünftige gemeinsame Pilotprojekte relevant sind. Für Ägypten und Pakistan, die beiden Länder, in denen sowohl das BMZ als auch das AA berufliche Bildungsmaßnahmen durchführt, liegen an empirischem Material ausschließlich Interviews sowie allgemein zugängliche Dokumente vor. Auf diesem Material ist die vorliegende Analyse begründet.

40 Telefoninterview GIZ, 09.05.2013

41 Telefoninterview AHK, 24.6.2013

Im Auswärtigen Amt gibt es seit Juli 2012 einen abteilungsübergreifenden Arbeitsstab Berufliche Bildung (AS-BB), der die Abteilungen 4 (Abteilung für Wirtschaft und nachhaltige Entwicklung), 6 (Abteilung für Kultur und Kommunikation) und E (Europaabteilung) zusammenbringt. Der AS-BB wird geleitet vom Beauftragten für Außenwirtschaftsförderung und Entwicklungspolitik, der der Abteilung 4 angehört. Im BMZ wiederum ist das Referat 201 „Bildung“, angesiedelt in der Abteilung 2 „Politische Steuerung der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit“, für das Thema berufliche Bildung zuständig. Das BMZ wird vom Sektorvorhaben „Berufliche Bildung“ der GIZ unterstützt. Aufgrund des gemeinsamen Querschnitts mit dem Thema Fragilität sind auf konzeptioneller Ebene im AA außerdem der Planungsstab und im BMZ die Abteilung „Sicherheit und Frieden“ von der Thematik dieser Studie berührt. Darüber hinaus gibt es den Runden Tisch „Internationale Berufsbildungszusammenarbeit“, der neben den relevanten Ressorts (Auswärtiges, Entwicklungszusammenarbeit, Wirtschaft, Bildung, Arbeit und Soziales, Landwirtschaft und Gesundheit) auch Akteure der Wirtschaft und Gewerkschaften sowie Repräsentanten der Bundesländer zusammenbringt. Ziel ist ein koordiniertes Vorgehen Deutschlands bezüglich der beruflichen Bildung im Ausland (Deutscher Bundestag 2013).

Die Zusammenarbeit von BMZ und AA im Bereich berufliche Bildung soll auf strategischer und operativer Ebene in Zukunft gestärkt werden. Leitend sind dabei die Ressortvereinbarung zwischen AA und BMZ vom November 2011⁴² und die ressortübergreifenden Leitlinien zum Umgang mit fragilen Staaten (AA, BMZ et al. 2012).

Die Motivation beider Häuser, künftig verstärkt zusammenzuarbeiten, begründet sich nicht zuletzt darin, dass ein koordiniertes Vorgehen internationaler politischer Akteure die staatlichen Akteure in fragilen Ländern entlastet. Dies ist eine wichtige Voraussetzung dafür, dass die entsprechenden Autoritäten *ownership* übernehmen können. Gleichzeitig kann eine engere Verzahnung von außen- und entwicklungspolitischen Instrumenten der beruflichen Bildung aber auch zu Zielkonflikten führen.

Hinsichtlich der beruflichen Bildung unterscheiden sich das BMZ und AA vor allem in der Zielsetzung. Das BMZ verfolgt mit Maßnahmen der beruflichen Bildung gemäß Mandat langfristige Entwicklungsziele. Dazu gehören: eine bessere Qualität von und ein besserer Zugang zu Bildung; über Bildung Armut nachhaltig zu bekämpfen; Bildung inklusiv zu gestalten und benachteiligte Bevölkerungsgruppen gezielt zu fördern; und die Beschäftigungsfähigkeit der arbeitsfähigen Bevölkerung zu stärken (BMZ 2012a: 17ff). Das AA, ebenfalls gemäß Mandat, verfolgt mit der Finanzierung von Maßnahmen der beruflichen Bildung konkrete außenpolitische Ziele. Dazu gehören: außenpolitische Aspekte

42 Die Ressortvereinbarung führt die bisher vom AA verantwortete humanitäre Hilfe mit der bislang im BMZ angesiedelten „Entwicklungsorientierten Not- und Übergangshilfe“ zusammen und verankert die Steuerung zentral im AA (AA und BMZ 2012).

der internationalen Berufsbildungszusammenarbeit zu stärken; den deutschen Berufsbildungsexport zu unterstützen; und die Außenwirtschaft zu fördern. Dabei wird betont, dass Berufsbildung immer an den lokalen Kontext angepasst werden muss (AA 2012).⁴³

Auf operativer Ebene haben wir in den beiden Fallbeispielen Ägypten und Pakistan weder nennenswerte Zusammenarbeit noch Konflikte zwischen BMZ und AA auffinden können.⁴⁴ Die parallele Durchführung von Projekten der beruflichen Bildung in den beiden Ländern ist nicht unbedingt nachteilig; vor allem dann nicht, wenn über die Projekte unterschiedliche Ziele verfolgt werden. Allerdings muss dabei berücksichtigt werden, dass die Absorptionsfähigkeit der Empfängerregierung auf diese Weise stärker in Anspruch genommen wird. Der gemeinsame Nenner des BMZ und des AA war besonders in Projekten auf der Makro-Ebene hoch. Die Einbindung der Privatwirtschaft ist auch vom BMZ gewollt, allerdings nicht in Form der klassischen Außenwirtschaftsförderung.

Jedoch gibt es auch einige deutliche Unterschiede in der Praxis der beiden Häuser, die bei einer zukünftig verstärkten Zusammenarbeit berücksichtigt werden müssen:

Zeitraumen: Das BMZ setzt in der Regel Projekte mit einer Laufzeit von drei bis sechs Jahren um, die bei Bedarf noch verlängert werden kann. Das AA vergibt in der Regel Projekte mit einer 2 bis 3-jährigen Laufzeit. Zeitliche Verlängerungen von Projekten hängen nicht nur vom Verlauf der Maßnahme ab, sondern auch von den politischen Prioritäten, die das AA mit und gegenüber dem Partnerland hat.⁴⁵

Umsetzungspartner: Hauptpartner des BMZ in der Umsetzung von Projekten der beruflichen Bildung ist die GIZ, die sich im Hinblick auf Konzepte und Prozesse der beruflichen Bildung stark an den Bedürfnissen des BMZ orientiert. In deutlich geringerem Umfang finanziert das BMZ in der beruflichen Bildung außerdem Maßnahmen mit nicht-staatlichen und multilateralen Organisationen. Das BMZ unterstützt darüber hinaus Partnerschaften mit der deutschen (verfassten) Wirtschaft durch *public-private partnerships* (PPP). Lokale Partner werden in der Regel über die GIZ eingebunden. Grundsätzlich arbeitet das BMZ auch mit der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) zusammen. Allerdings führte die KfW keines der für diese Studie analysierten Projekte durch. Das AA arbeitet ebenfalls bei vielen Berufsbildungsprojekten mit der GIZ zusammen. Es führt aber auch Projekte mit eigenen Partnern vor Ort durch, beispielsweise mit den deutschen Auslandshandelskammern oder direkt mit deutschen Unternehmen.

43 Telefoninterview AA, 31.07.2013

44 Eine Ausnahme bildet der problematische Übergang zwischen AA-Projekten und BMZ-Projekten. Diese Problematik ist aus der Vergangenheit hinlänglich bekannt und stellt keine für Projekte der beruflichen Bildung spezifische Herausforderung dar.

45 Telefoninterview GIZ, 07.05.2013, Telefoninterview AA, 31.07. 2013

Ansätze: Grundsätzlich setzt die Bundesregierung ihre internationale Zusammenarbeit entweder über bilaterale oder multilaterale Kanäle um. Im Bereich der beruflichen Bildung überwiegen im BMZ und im AA die bilateralen Ansätze.

In der bilateralen Zusammenarbeit unterscheidet das BMZ zwischen technischer und finanzieller Zusammenarbeit sowie entwicklungsfördernder und strukturbildender Übergangshilfe (ESÜH), Förderung nicht-staatlicher Entwicklungszusammenarbeit⁴⁶ und Maßnahmen des zivilen Friedensdienstes (ZFD). Für diese unterschiedlichen Ansätze verfügt das BMZ über separate Budgetlinien. ESÜH und ZFD können außerhalb der bilateral vereinbarten Schwerpunkte in unterschiedlichen Konfliktkontexten und Konfliktphasen angewendet werden (Leonhardt, Pech et al. 2010). Das Konzept „Entwicklung für Frieden und Sicherheit“ weist auf die eingeschränkte Möglichkeit hin, in fragilen Kontexten finanzielle Zusammenarbeit zu realisieren. Budgethilfen werden im Konzept als eher ungeeignet eingestuft, *Multi Donor Trust Funds* (MDTF) hingegen als geeigneter betrachtet (OECD 2008; BMZ 2013). Auf innovative Mischungen verschiedener Instrumente der Zusammenarbeit wie zum Beispiel *cash for work*-Programme mit integrierter Ausbildungskomponente (cf. Giudici, Hurl et al. 2012) geht das Konzept nicht ein.

Das AA unterscheidet nicht zwischen technischer und finanzieller Zusammenarbeit. Vielmehr gibt es hier eine implizite Unterscheidung zwischen Instrumenten der klassischen Diplomatie einerseits und der Außenpolitik durch Projektfinanzierung andererseits. Die Projektfinanzierung kommt dem Prinzip der technischen Zusammenarbeit des BMZ nahe, bleibt dabei jedoch im Rahmen des Mandates des AA und den damit verbundenen Fördermodalitäten (siehe oben).

Die für diese Studie analysierten Berufsbildungsprojekte waren dem Prinzip nach alles Projekte der bilateralen technischen Zusammenarbeit. Ein innovativer Instrumentenmix kam im Projektsample nicht vor. Es kann daher keine Aussage darüber getroffen werden, welchem dieser Ansätze (multilateral vs. bilateral, technische vs. finanzielle Zusammenarbeit oder Instrumentenmix) in Maßnahmen der beruflichen Bildung in fragilen Kontexten der Vorzug gegeben werden sollte.

Steuerungsinstrumente: Das AA steuert Projekte hauptsächlich über die Projektausschreibung, die Förderrichtlinien, die Auswahl der Partner und gelegentlich über Monitoring-Besuche. Die Leitlinien zum Umgang mit fragilen Staaten (AA, BMZ et al. 2012) sind das zentrale inhaltliche Steuerungsinstrument für Projektförderung in diesen Kontexten. Das AA zeichnet sich durch einen gezielt schlank und flexibel gehaltenen Steuerungsansatz aus. Im Bereich der Projektförderung in fragilen Kontexten (mit Ausnahme der humanitären Hilfe) befindet es sich gegenwärtig in einem Veränderungs- und Entwicklungsprozess.

46 Diese umfasst die Kirchen, politischen Stiftungen und NRO.

Weiterreichende Steuerungsinstrumente werden möglicherweise erst im Laufe der Zeit aufgebaut. Das BMZ als deutlich stärker projektförderungsorientiertes Ministerium verfügt über ein differenziertes Steuerungsinstrumentarium (cf. BMZ 2008). Neben dem Auftragsverfahren beinhaltet dies unter anderem die oben genannten Leitlinien, das Konzept „Entwicklung für Frieden und Sicherheit“, das Strategiepapier „Berufliche Bildung in der Entwicklungszusammenarbeit“ (BMZ 2012a) und die Bildungsstrategie 2010-2013 (BMZ 2012b). Die längere Gesamtlaufzeit von Projekten und die Untergliederung in verschiedene Projektphasen ermöglichen zudem eine Anpassung der Maßnahmen vor Beginn der jeweils nächsten Projektphase. Anhand von Fortschrittsberichten können die Projekte unter Berücksichtigung der bereits erreichten Ziele sowie den sich in der Praxis ergebenden Herausforderungen neu ausgerichtet werden.⁴⁷

Umsetzungsinstrumente: Entsprechend seines flexiblen und schlanken Steuerungsansatzes überlässt das AA die Auswahl der Umsetzungsinstrumente den durchführenden Partnerorganisationen. Das BMZ wiederum verfügt über einen umfassenden Instrumentenkasten für die Umsetzung von Maßnahmen der beruflichen Bildung auf der Makro-, Meso- und Mikroebene. Dieser wird im Strategiepapier zur beruflichen Bildung ausführlich dargestellt (BMZ 2012a: 20ff). Die Instrumente reichen von der Beratung von Regierungen zu Politik- und Reformstrategien für die Verbesserung der Rahmenbedingungen für die berufliche Bildung bis zu Berufsbildungsangeboten in bestimmten Wirtschaftsbereichen und für spezifischen Zielgruppen. Instrumente der beruflichen Bildung werden zudem häufig mit Instrumenten aus dem Bildungs- und Beschäftigungssystem verbunden werden. In den analysierten Projekten hat das BMZ primär Instrumente auf der Meso- und Makro-Ebene finanziert. Neben der Beratung von Bildungsministerien zu Reformmaßnahmen und Kapazitätsaufbau spielte die Entwicklung von Aus- und Fortbildungsmaßnahmen eine wichtige Rolle. Sowohl in Pakistan als auch in Ägypten und dem Irak wurde die Einführung dualer Ansätze erprobt. Hierbei handelte es sich meist um Partnerschaften zwischen Berufsschulen und Unternehmen. In der DR Kongo wurde ein integrierter Ansatz verfolgt, der zum Ziel hat, Maßnahmen der Beruflichen Bildung mit Beschäftigungsförderung zu kombinieren. In Ägypten wurden Maßnahmen zur Arbeitsvermittlung und zum Aufbau von Berufsbildungszentren getrennt voneinander durchgeführt. Eine vergleichende Bewertung aller angewandten Instrumente der Berufsbildung ist innerhalb dieser Studie schwer möglich, da die Fälle nicht systematisch nach den vertretenen Instrumenten ausgewählt wurden. Um verallgemeinerbare Aussagen über die Vor- und Nachteile der eingesetzten Instrumente zu machen, fehlt daher die Datengrundlage.

Analyseinstrumente: Auch im Hinblick auf die Analyseinstrumente verfügt das AA über eine flexible und schlanke Struktur, das BMZ hingegen über ein ausdifferenziertes Set von Instrumenten. Mit einem Krisenfrühwarnsystem (Speltenkatalog), der

politökonomischen Kurzanalyse (PÖK), der sozioökonomischen Kurzanalyse (SOKA) sowie dem *Peace and Conflict Assessment* (PCA) stehen dem BMZ vier Instrumente zur Verfügung, die sich mit für fragile Kontexte besonders relevanten Fragen beschäftigen. Allerdings werden diese Analysen häufig nicht umgesetzt (siehe Kapitel 3.1 und 3.2). Palm (2012) führt dies darauf zurück, dass die Analysen zu wenig an den Bedürfnissen der Durchführungsebene orientiert sind und es ihnen an wirtschaftlichen Aspekten mangelt. Das BMZ ist derzeit dabei, die PCA zu überarbeiten. Außerdem wird in Zukunft eine Kontextanalyse für diejenigen Länder verbindlich sein, die laut der Krisenfrühwarnung des BMZ als gefährdet eingestuft werden (BMZ 2013: 21ff). Das AA hat keine vergleichbar formalisierten Analyseinstrumente. Informationen zur politischen, wirtschaftlichen und sozialen Situation eines Landes werden in Form von Monatsberichten, Halbjahresberichten oder Kabelberichten von der jeweiligen Botschaft an die Länderreferate in Berlin übermittelt. Welche dieser Berichte für Projektverantwortliche zugänglich gemacht werden können, hängt vom jeweiligen Fall ab. Der Arbeitsstab Humanitäre Hilfe des AA analysiert ferner die Situation in Ländern, in denen die Bundesregierung humanitäre Hilfe leistet. Diese Länder überschneiden sich häufig mit den fragilen Kontexten, in denen BMZ und AA über die humanitäre Hilfe hinaus engagiert sind. Aus dem im Rahmen dieser Studie analysierten empirischen Material ging nicht hervor, inwiefern AA und BMZ die unterschiedlichen Analyseergebnisse systematisch miteinander teilen.

3.4 Zusammenfassung

Die Praxisanalyse der beruflichen Bildungsprojekte in den vier Fallländern sowie der Kooperation zwischen AA und BMZ zeigt, dass staatliche und sozio-ökonomische Dimensionen von Fragilität vielfache Auswirkungen auf die Umsetzung von Maßnahmen der beruflichen Bildung haben. Die Analyse zeigt auch, dass BMZ und AA über unterschiedliche, aber durchaus komplementäre Umsetzungsinstrumente und Fördermodalitäten verfügen. Tabelle 3 gibt einen kurzen Überblick über die zentralen Ergebnisse der Praxisanalyse.

Tabelle 3: Überblick über die Ergebnisse der Praxisanalyse

Projektanalyse	
Dimensionen von Fragilität	Wirkung
Eingeschränktes Gewaltmonopol	Sicherheitsrisiken erschweren Projektumsetzung.
	Zugang (access) von Zielgruppen und Projektmitarbeiter/innen ist erschwert.
	Notwendigkeit Do no harm-Prinzip anzuwenden wird von Durchführungsorganisationen ungenügend erkannt.

Tabelle 3: Überblick über die Ergebnisse der Praxisanalyse (Fortsetzung)

Projektanalyse

Unzureichende Bereitstellung sozialer Basisdienstleistungen durch den Staat	Mangelnde Priorität der beruflichen Bildung und schwierige Staats-Wirtschaftsbeziehungen gestalten die Einbindung von Staat und Wirtschaft schwierig.
	Unzureichende Informationssysteme machen Bedarfsermittlung und Nachfrageorientierung der Projekte schwierig.
	Zusammenarbeit mit dem Staat wird von Durchführungsorganisationen in Frage gestellt.
	ineffiziente Mechanismen der Allokation von Produktionsfaktoren.
Mangelnde Legitimität	Durchführung von Reformmaßnahmen auf Makroebene gestalten sich schwierig.
	Korruption untergräbt Legitimität und Effizienz der mit dem Staat gemeinsam durchgeführten Maßnahmen.
	Zusammenarbeit mit dem Staat wird von Durchführungsorganisationen in Frage gestellt.
	Resultierender Fokus auf Mikro- und Mesoebene.
Erodierte soziale Normen	Veränderte Geschlechterrollen und physische und psychische Versehrtheit von Arbeitskräften verringern die soziale Nachfrage nach beruflicher Bildung.
	Maßnahmen müssen die veränderten sozialen Normen berücksichtigen.
Fragmentierte, ineffektive oder illegitime Organisationsformen	Eine schwache verfasste Wirtschaft erschwert die Einbindung lokaler Unternehmen.
	Durchführungsorganisationen arbeiten (wo möglich) mit deutschen Unternehmen.
	Die Projekte fokussierten nicht auf Gewerkschaften oder andere Interessensvertretungen der Arbeitnehmer/innen.
Nichtwirksame Verträge	Schlechte Arbeitsbedingungen und Migrationsdruck senken die soziale Nachfrage nach beruflicher Bildung.
Ineffiziente Mechanismen der Allokation von Arbeitskräften	Entwicklung von nachfrageorientierten Ausbildungsberufen gestaltet sich schwierig.
	Die Unterbringung von Absolvent/innen in den entsprechenden Berufen gestaltet sich schwierig.
	Die Ausrichtung an der wirtschaftlichen Nachfrage gestaltet sich schwierig.

Tabelle 4: Überblick über die Ergebnisse der Praxisanalyse

Analyse AA und BMZ

Zielsetzung	<p>BMZ: Entwicklungspolitische Ziele entsprechend der Berufsbildungsstrategie.</p> <p>AA: Außenpolitische Ziele, inklusive Bildungsexport und Außenwirtschaftsförderung.</p>
Zeitraumen	<p>AA: 2-3 Jahre, Verlängerung in Abhängigkeit von außenpolitischen Prioritäten.</p> <p>BMZ: 3-6 Jahre, Verlängerung in Abhängigkeit von entwicklungspolitischen Prioritäten.</p>
Ansatz	BMZ und AA: bilaterale technische Zusammenarbeit.
Steuerung	<p>AA: flexibler, schlanker Steuerungsansatz; Projektsteuerung in fragilen Kontexten im Wandel begriffen.</p> <p>BMZ: Differenziertes Steuerungsinstrumentarium für technische und finanzielle Zusammenarbeit.</p> <p>Analyseinstrumente werden von Durchführungsorganisationen nur spärlich oder verspätet verwendet.</p>

4 Lessons learned und Empfehlungen für künftige Maßnahmen beruflicher Bildung in fragilen Kontexten

Die Analyse in Kapitel 3.1 und 3.2 hat gezeigt, dass berufliche Bildung in fragilen Kontexten in erster Linie vor der Hauptherausforderung steht, dass einer oder mehrere der zentralen Akteure – Staat, Wirtschaft, Arbeitnehmerseite – entweder nicht in der Lage oder nicht willens sind, in berufliche Bildung zu investieren (siehe Hervorhebungen Tabelle 3). Dies bedeutet, dass ein substantieller Anteil an Ressourcen innerhalb dieser Projekte darauf verwendet werden muss, in den Projektländern die Nachfrage nach beruflicher Bildung beim Staat, in der Wirtschaft und bei den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern zu generieren. In anderen Worten, Berufsbildungsmaßnahmen in fragilen Kontexten bestehen zu einem großen Teil daraus, in den Partnerländern *einen Markt für berufliche Bildung zu schaffen*. Die folgenden Lektionen für berufliche Bildung in fragilen Kontexten konzentrieren sich auf diese Hauptherausforderung. Sie bauen auf die in der Projektanalyse gefunden Stärken und Schwächen sowie auf Einsichten aus der Literatur auf. Für die erfolgreiche Generierung eines Marktes sind vier Elemente besonders relevant: die richtigen Informationen, ein geeigneter Ansatz, die Wahl des richtigen Zeitpunkts und der richtigen Partner.

Lektion 1: In fragilen Kontexten sind umfassende, aber informelle Analysen fragiler staatlicher und sozio-ökonomischer Institutionen zentral.

Für die Generierung eines Marktes für berufliche Bildung ist eine umfassende Analyse relevanter staatlicher und sozio-ökonomischer Institutionen und Akteure unabdingbar. Jedoch gilt es dabei zu bedenken, dass gerade in fragilen Kontexten ein Spannungsverhältnis besteht zwischen einem hohen Analysebedarf einerseits und beschränkten Analysemöglichkeiten andererseits. Standarddaten zum Arbeitsmarkt, der Wirtschafts- und Politikstruktur, der Bildungsinfrastruktur oder dem (Aus-)Bildungsgrad der Bevölkerung sind häufig nicht vorhanden und selten nach Geschlecht und Alter disaggregiert (Mazurana, Benelli et al. 2011). Das Sammeln von Daten kann durch eine schwierige Sicherheitslage unmöglich sein oder sogar die Befragten in Gefahr bringen (ICRC 2009; UNHCR 2011; Reichhold und Binder 2013a). Werden internationale Akteure von bewaffneten Gruppen als parteiisch wahrgenommen (zum Beispiel weil die Hilfe einer bestimmten Bevölkerungsgruppe zugutekommt) und kooperiert die Zivilbevölkerung mit diesen Akteuren, indem sie ihnen Informationen zur Verfügung stellt, kann es zu Vergeltungsmaßnahmen gegenüber der Zivilbevölkerung kommen. Das *Do no*

harm-Prinzip wird also bereits bei der Bedarfsanalyse und Informationssammlung relevant. Darüber hinaus sind Analysen zeit- und ressourcenintensiv. Sie stehen daher im Konflikt mit mittelfristigen Projektlaufzeiten sowie der Devise, in fragilen Kontexten möglichst schnell Ergebnisse erzielen zu wollen (siehe Lektion 3).

Die bisherige Analysepraxis wurde von den Interviewten als mäßig hilfreich für die effektive Gestaltung von Maßnahmen der beruflichen Bildung in fragilen Kontexten eingeschätzt. Dies liegt hauptsächlich daran, dass Analysen von externen Expertinnen und Experten erstellt werden und inhaltlich oder vom Zeitpunkt der Erstellung her für das Projekt nicht informativ sind (siehe auch Palm 2012). In der Konsequenz werden viele Projekte ohne eine gute vorherige Analyse begonnen. In der Folge kommt es zu Pfadabhängigkeiten in der Umsetzung, die später nur schwer korrigiert werden können. Dieses Problem trat sowohl bei Projekten des BMZ als auch des AA auf.

Empfehlungen

Die frühe und projektbegleitende Analyse fragiler staatlicher und sozio-ökonomischer Institutionen für die Umsetzung von Maßnahmen beruflicher Bildung sollte möglichst informell und flexibel gestaltet werden. Das heißt, Analyseinstrumente sollten nicht umfänglich und formalistisch sein. Sie sollten den Projektverantwortlichen eine konstruktive Analyseperspektive zur Verfügung stellen. Der Analyseprozess ist dabei ebenso wichtig wie das Analyseergebnis, da er die für die Schaffung eines Marktes für berufliche Bildung relevanten *stakeholder* einbeziehen muss. Die Analyse sollte

- auf der Projektebene von Projektpersonal durchgeführt werden,
- formativ die Maßnahme durch alle Projektphasen begleiten,
- vorhandene Informationen aus BMZ, AA (siehe Kapitel 3.2) oder internationalen Standardanalyseprozessen (vor allem die neu eingeführten *Fragility Assessments* des *New Deal for Effective Engagement in Fragile States* und das *Peace and Conflict Needs Assessment* (PCNA)) synthetisieren und in den Projektkontext übertragen und
- diese Informationen vor allem durch partizipative Prozesse, die eine Einordnung und Interpretation der Informationen ermöglichen, ergänzen. Hier eignen sich unterschiedliche Methoden wie Fokusgruppen oder Perzeptionssurveys mit *Stakeholdern* aus den drei Akteursgruppen Staat, Unternehmen (Industrie und Handwerk) und Arbeitnehmerseite, aber auch weiterer *Stakeholder*-Gruppen wie Lehrerinnen und Lehrer, Schülerinnen und Schüler, Eltern/Großeltern, Dorfgemeinschaften, etc. In Ägypten wurden gute Erfahrungen mit *Stakeholder*-Dialogen gemacht, die in der Orientierungsphase eines GIZ-Projekts zum Arbeitsmarkt-Monitoring durchgeführt wurden. Diese Dialoge umfassten unterschiedliche Elemente der

Beteiligung: Nach einer groben Analyse der Arbeitsmarktstrukturen wurden gezielt Unternehmen befragt und die Resultate der Befragung gebündelt. Diese dienen dann als Grundlage für einen Runden Tisch mit Wissensträgern aus allen relevanten Bereichen: Vertreterinnen und Vertretern der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite, Absolventinnen und Absolventen von Universitäten und Schulen sowie Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern staatlicher Stellen und des Bildungssystems. Ziel der Gespräche war es, die Interessenslagen zu klären, die Kommunikation zwischen den verschiedenen Gruppen zu fördern und damit bereits vorzubereiten, was später als kontinuierliches Arbeitsmarkt-Monitoring institutionalisiert werden soll.⁴⁸

Inhaltlich sollte sich die Analyse an folgenden fünf Themenblöcken orientieren:

- Situationsanalyse: Welche staatlichen und sozio-ökonomischen Dimensionen von Fragilität sind wie stark ausgeprägt? Welche Konfliktlinien werden durch welche Machtstrukturen verschärft oder gemindert? Welcher Kapitalismustyp (kooperativ oder kompetitiv) ist vorherrschend?
- Akteursanalyse: Welche Fähigkeiten und Anreize resultieren daraus für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die relevanten Akteure des Staates und der nationalen Wirtschaft, an Maßnahmen der beruflichen Bildung teilzunehmen? Welche Auswirkungen hat das auf die berufliche Bildung? Wie könnte man diese Fähigkeiten und Anreize, an beruflicher Bildung teilzunehmen, stärken?
- Arbeitsmarktanalyse: Wie ist das Arbeitskräfteangebot auf dem Arbeitsmarkt zusammengesetzt? Welche Geschlechter- und Altersgruppen sind wie stark vertreten? Wie viele Haushalte gibt es, die nur von einer Person geführt werden? Wie viele davon werden von Frauen oder Minderjährigen geführt? Welche Grundqualifikationen sind vorhanden? Welche anderen Besonderheiten gilt es zu berücksichtigen (zum Beispiel psychische und physische Einschränkung der Arbeitsfähigkeit aufgrund von Traumata oder Verletzungen durch Minen oder Erdbeben)? Wie beeinflussen Konflikte den Arbeitsmarkt?
- Bildungsanalyse: Welches Grundbildungsniveau ist vorhanden? Welche formellen und informellen Bildungs- und Berufsbildungssysteme gibt es? Welche Bildungsinfrastruktur ist vorhanden? Wie sieht die Bildungslandschaft national und lokal aus? In welchen Sprachen werden oder sollten Inhalte vermittelt werden?
- Nachfrageanalyse: Welcher Bedarf besteht? Welche Angebote werden (nicht) akzeptiert? Gibt es bestimmte Maßnahmen der beruflichen Bildung, die von den unterschiedlichen Akteuren (wirtschaftlich und sozial) nachgefragt werden?

Aus welchem Grund werden sie nachgefragt? Wie unterscheidet sich die soziale Nachfrage in den unterschiedlichen Alters- und Geschlechtsgruppen?

- Sicherheitsanalyse: Ist die Sicherheit aller Befragten für die oben genannten Analysen sichergestellt? Welchen Sicherheitsrisiken sind potentielle Teilnehmerinnen und Teilnehmer ausgesetzt? Welchen Sicherheitsrisiken ist das Lehrpersonal ausgesetzt? Welchen Sicherheitsrisiken sind nationale und internationale Projektmitarbeiterinnen und -mitarbeiter ausgesetzt? Wie lassen sich diese Risiken minimieren?

Lektion 2: In fragilen Kontexten sind Projekte der beruflichen Bildung besonders dann wirksam, wenn sie einen umfassenden Ansatz verfolgen.

Nachfrage nach beruflicher Bildung zu generieren ist ein Balanceakt, denn es stellt sich dabei immer die Frage nach der Relevanz der Maßnahme.⁴⁹ Besonders problematisch ist es, wenn es keine soziale Nachfrage nach beruflicher Bildung gibt. Die Zielgruppe einer Maßnahme (d.h. eine bestimmte Gruppe der arbeitsfähigen Bevölkerung) kann im Unterschied zum Staat und wirtschaftlichen Akteuren nicht substituiert werden (siehe Lektion 4). Sollten alle drei zentralen Akteure (Staat, Wirtschaft, arbeitsfähige Bevölkerung) nur sehr eingeschränkt oder gar nicht in die beruflicher Bildung eingebunden werden oder daran teilnehmen können oder wollen, ist die berufliche Bildung nicht das richtige Instrument zur Bearbeitung von friedens- und entwicklungspolitischen Problemen in fragilen Kontexten.

Empfehlungen

Um die soziale Nachfrage und damit die Relevanz der Maßnahme zu sichern, sind integrierte Programme hilfreich. Sie fördern die Fähigkeit und Bereitschaft der arbeitsfähigen Bevölkerung an Berufsbildungsprojekten oder -systemen teilzunehmen. Integrierte Ansätze müssen dabei in der Praxis der Entwicklungszusammenarbeit zwei Dimensionen abdecken:

Erstens müssen sie als Programme gestaltet werden, die unterschiedliche Projekte zusammenbringen. Es ist besonders hilfreich, Maßnahmen der beruflichen Bildung mit solchen der Privatsektorentwicklung, der Beschäftigungsförderung, der Mikrokreditvergabe, der sozialen Reintegration und der Traumaarbeit zu verbinden

49 Relevanz ist hier im Sinne der OECD/DAC Kriterien gemeint, siehe <http://www.oecd.org/dac/evaluation/dacriteriaforevaluatingdevelopmentassistance.htm>, zuletzt aufgerufen am 30.07.2013

(Lange, Reich et al. 2012).⁵⁰ Integration bedeutet dabei nicht nur die formelle Verbindung von unterschiedlichen Maßnahmen. Sie bedeutet vielmehr, dass berufliche Bildung in fragilen Kontexten als Träger für Dienstleistungen verwendet wird, die nicht zum traditionellen Auftrag von Berufsbildungsprojekten gehören (UNESCO-UNEVOC 2007: 11-12). Dies beinhaltet zum Beispiel die Erarbeitung von Alltagsfähigkeiten wie friedliche Konfliktlösung und Zeitmanagement, aber auch nachholende Bildung im Bereich Lesen, Rechnen und Schreiben oder Traumaarbeit. Es bedeutet auf Seiten der Umsetzungsorganisation aber auch die kreative Anwendung von Instrumenten der Entwicklungszusammenarbeit und Übergangshilfe, die üblicherweise nicht in der beruflichen Bildung zur Anwendung kommen. Hierzu gehört zum Beispiel die Versorgung von Flüchtlingen mit Bildungsstipendien oder die Verbindung von *cash for work*-Projekten mit Fortbildungsmaßnahmen (Giudici, Hurl et al. 2012).⁵¹

Zweitens sollten integrierte Ansätze den formellen und informellen Sektor miteinander verbinden. Diese Verbindung erlaubt es Teilnehmerinnen und Teilnehmern der formalen Maßnahmen der beruflichen Bildung, auf ihre in traditionellen Strukturen erlernten Fähigkeiten zurückzugreifen. Dazu gehören unter Umständen auch Fähigkeiten, die Jugendliche während des Kampfes erlernt haben (z.B. Mechanik, human- oder tiermedizinisches Wissen). Dies erhöht gleichzeitig die Wahrscheinlichkeit, die Absolventinnen und Absolventen anschließenden im formalen Sektor unterzubringen (Eberling 1998; SIPA 2008; Sawadogo 2012; Reier 2013: 920-921).

Lektion 3: Zeitpunkt und Länge der Maßnahme müssen richtig gewählt werden.

Neben einem integrierten Ansatz ist die Wahl des richtigen Zeitpunktes und Länge der Maßnahme zentral, um die soziale Nachfrage nach beruflicher Bildung zu stärken. Der Zeitpunkt der Maßnahme bezieht sich dabei sowohl auf das Konfliktgeschehen als auch auf den Jahres- und Tagesverlauf. In Post-

50 Die Verbindung dieser unterschiedlichen Maßnahmen schien in den Projekten in der DR Kongo gut zu gelingen. Interview GIZ, 22.06.2013. Zu den Herausforderungen von Maßnahmen der Beschäftigungsförderung in fragilen Kontexten wird aktuell eine separate Studie erstellt. Bei der Erarbeitung eines Pilotprojektes für berufliche Bildung in fragilen Kontexten sollten die Ergebnisse dieser Studie ebenfalls berücksichtigt werden.

51 Die kirchliche Organisation Don Bosco Mondo (DBM) verteilte beispielsweise Ausbildungsstipendien in Flüchtlingscamps, über die die Flüchtlinge an normalen Ausbildungsinstitutionen in der Umgebung der Camps lernen konnten. Neben dem reinen Ausbildungseffekt führt dies zu einer besseren Integration der Flüchtlinge, da diese bei der Ausbildung mit den umliegenden Bewohnern zusammenkommen. Hierfür darf es zum einen keine zu hohen sprachlichen Barrieren zwischen Flüchtlingen und umliegenden Bewohnern geben und zum anderen muss es den Flüchtlingen erlaubt sein, die Camps zu verlassen. Gute Erfahrungen wurden im Südsudan und Tansania gemacht (Telefoninterview NRO, 27.05.2013). Die GIZ führte 2012 in Dadaab im Nordosten Kenias ein *cash for work*-Programm für Flüchtlinge und die lokale Bevölkerung um die Hauptstadt Nairobi durch. Dieses Programm beinhaltete auch die Schulung der Teilnehmerinnen und Teilnehmer <http://www.giz.de/themen/en/36925.htm>, zuletzt aufgerufen am 30.07.2013.

Konfliktländern sprechen vor allem US-amerikanische Experten von der „goldenen Stunde“ direkt nach dem Ende der Feindseligkeiten. Wenn es gelingt in diesem Zeitfenster das Leben der Menschen schnell und effektiv zu verbessern, ergeben sich laut dieser Experten bessere Chancen für eine längerfristige Stabilisierung des fragilen Kontexts (Mendelson-Forman und Mashatt 2009). Die Notwendigkeit für zeitnahe Ergebnisse eines Berufsbildungsprojektes wurde in den Interviews bestätigt. Diese seien notwendig, um die Motivation der Teilnehmerinnen und Teilnehmer an Maßnahmen der beruflichen Bildung aufrecht zu erhalten.

Wichtiger jedoch als der frühe Beginn eines Projektes nach dem Ende von Kampfhandlungen ist es, in fragilen Kontexten den Zeitpunkt der Maßnahme an die Bedürfnisse der Teilnehmerinnen und Teilnehmer so genau wie möglich anzupassen. Aufgrund der hohen Unsicherheit, die fragile Situationen charakterisieren, haben potentielle Teilnehmerinnen und Teilnehmer in der Regel mehrere Lebensunterhaltsstrategien. Diese Strategien, wie zum Beispiel Fischerei oder Landwirtschaft, müssen mit dem Kursverlauf vereinbar sein, sonst kommt es zu hohen Abbruchquoten. Ähnliches gilt für Maßnahmen, die Frauen oder alleinstehende Haushaltsvorstände als Zielgruppe haben. Auch hier muss sich der Kursverlauf mit den anderen Aufgaben vereinbaren lassen, sonst kann die Zielgruppe nicht erreicht werden.

Neben dem richtigen Zeitpunkt ist auch die Länge einer Maßnahme eine wichtige Variable. Auch hier gibt es keine einfachen Daumenregeln. Vielmehr muss auf Projektbasis nach der passenden Lösung gesucht werden. Grundsätzlich ist eine lange Projektlaufzeit in fragilen Kontexten einer kurzen Projektlaufzeit vorzuziehen, da das Generieren eines Marktes für berufliche Bildung in Partnerländern und die notwendigen Analysen (siehe Lektion 1) Zeit brauchen. Kurze Projektlaufzeiten erlauben allerdings eine schnelle und flexible Herangehensweise, um die „goldene Stunde“ des Wiederaufbaus zu nutzen.

Die Kurslaufzeiten, die nur bedingt an die Projektlaufzeit gebunden sind, müssen sich ebenfalls an der Zielsetzung und dem lokalen Kontext orientieren (Reier 2013). Berufsbezogene Ausbildungen sind wegen des langen Ausbildungszeitraums in der Regel eher ungeeignet, um die soziale Nachfrage zu stärken. Modulare, kompetenzbezogene Ansätze (*skills training*) scheint hier geeigneter. Jedoch gibt es für diese generelle Regel auch Ausnahmen – Maßnahmen in chronischen Flüchtlingssituationen können durchaus auf einen längeren Ausbildungszeitraum ausgelegt sein (siehe Ausblick). Längere Kurszeiten sind ebenfalls notwendig, wenn das Projekt neben der Kompetenzentwicklung auch eine sozial-integrierende Wirkung entfalten soll.

Empfehlungen

Um die soziale Nachfrage nach beruflicher Bildung in fragilen Kontexten zu sichern, ist eine möglichst enge Anpassung an die Lebensrealitäten der Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Maßnahme zentral. Deshalb sollte das Kursdesign gemeinsam

mit ihnen gestaltet werden. Bei der Bestimmung von Zeit und Ort der Kurse sollten unter anderem berücksichtigt werden (IASC 2006; UNHCR 2006):

- Pflanz- und Erntezeiten, Marktzeiten etc. für Teilnehmerinnen und Teilnehmer, die neben der Ausbildung weitere Lebensunterhaltsstrategien haben.
- Bewegungsmuster von Binnenvertriebenen zwischen Camps und Herkunftsort.
- Zeiten im Tagesablauf von Frauen und alleinstehenden Haushaltsvorständen, die sich besonders für den Besuch von Kursen eignen (z.B. während der Schulzeit der Kinder).
- Zeiten, die die Kursteilnehmerinnen und -teilnehmer nicht in Gefahr bringen (z.B. so dass eine Rückkehr vor Einbruch der Dunkelheit möglich ist).
- Betreuungsmöglichkeiten für Kinder, Rückzugsmöglichkeiten für stillende Mütter.

Je nach Situation sollte der Schwerpunkt der Maßnahmen entweder auf Berufsbildung oder auf Kompetenztraining (*skills training*) gelegt werden. Der Schwerpunkt sollte in Abhängigkeit von folgenden Indikatoren gewählt werden (Reier 2013):

- Grundbildungsniveau der Teilnehmerinnen und Teilnehmer. Je geringer das Niveau ist, desto wichtiger ist bedarfsorientiertes Kompetenztraining.
- Anschließende Beschäftigungschancen oder Berechtigung, an einer weiterführenden Bildungsinstitution die Qualifizierungsmaßnahmen fortzusetzen. Je geringer diese Aussichten, desto wichtiger ist Kompetenztraining.
- Länge der angebotenen Kurse (siehe nächster Punkt). Je kürzer die Kurse, desto mehr bietet sich Kompetenztraining an.

Die Laufzeit der Projekte sollte längerfristig angelegt sein (mehr als 3 Jahre). Hier ist die enge Zusammenarbeit von AA und BMZ zentral. In *direkten* Nachkriegssituationen bietet sich eine Kombination von AA und BMZ-finanzierten Projekten an. AA-finanzierte Projekte können in der Regel schneller starten und sind aufgrund der wenigen Steuerungsinstrumente für Durchführungsorganisationen flexibler zu gestalten. Die Rahmenbedingungen sind daher ideal, um die „goldene Stunde“ zu nutzen. BMZ-finanzierte Projekte könnten daran anschließen, um frühe Gewinne in nachhaltige Entwicklungswirkung zu überführen. Auch in anderen fragilen Kontexten würde sich eine Kombination aus „kurzfristigen“

AA-Projekten (2-3 Jahre) und längerfristigen BMZ-Projekten (5-6 Jahre) anbieten. So könnten zum Beispiel Pilotprojekte, die sich hauptsächlich der Analyse und *Stakeholdereinbindung* widmen, vom AA anfinanziert und dann vom BMZ in längerfristige Projekte überführt werden. Voraussetzung hierfür ist allerdings, dass die bekannten (zum Teil haushaltsrechtlichen) Probleme des Übergangs von AA in BMZ-Projekte gelöst werden. Auch müssten dafür BMZ und AA einen gemeinsamen strategischen Einsatz der Mittel aus ESÜH und für die humanitäre Übergangshilfe im Bereich der beruflichen Bildung finden. In der Praxis bedeutet das, dass Maßnahmen der beruflichen Bildung nicht nur aus unterschiedlichen Töpfen finanziert, sondern auch die Schwerpunkte der Maßnahme über Zeit verändert werden müssen. Es wäre zum Beispiel denkbar, in ein humanitäres *cash for work*-Projekt, das den Prinzipien der humanitären Hilfe entspricht, eine *skills training*-Komponente zu integrieren. Stabilisiert sich der Kontext so, dass Projekte nach den Prinzipien der Entwicklungszusammenarbeit durchgeführt werden können, könnte die *skills training*-Komponente zu einer Maßnahme der beruflichen Bildung ausgebaut werden, die zunächst strukturbildend ist, um schließlich in einer längerfristigen Maßnahme überzugehen. Dabei ist auch denkbar, dass das AA eine Längerfristigkeit der von ihm finanzierten Projekte anstrebt, indem bestimmten Projekten nach entsprechender Analyse und Auswertung eine Verlängerung in Aussicht gestellt wird. So könnten die Projekte auf längerfristig wirksame Ziele ausgerichtet werden.

Lektion 4: Die systematische und reflektierte Auswahl von Partnern ist zentral für die Relevanz und Wirkung von Maßnahmen der beruflichen Bildung in fragilen Kontexten.

Im Gegensatz zu einer geringen sozialen Nachfrage nach beruflicher Bildung stellt sich bei einer geringen staatlichen oder wirtschaftlichen Beteiligung nicht direkt die Frage nach der Relevanz eines Berufsbildungsprojektes. Unter bestimmten Umständen kann eine geringe wirtschaftliche Nachfrage und staatliche Beteiligung durch andere Projektpartner substituiert werden.

Die geläufigste Strategie eine mangelnde wirtschaftliche Nachfrage auszugleichen ist es, deutsche Unternehmen oder lokale Unternehmen mit internationaler Geschäftstätigkeit für eine Zusammenarbeit zu gewinnen. Diese Unternehmen sind eher in die internationale, marktliberale Ökonomie eingebunden als in die heimische Rentenökonomie. Ihre Anreize und Kompetenzen unterscheiden sich daher von denen heimischer Unternehmen. Sie sind der Berufsbildung gegenüber mit einer höheren Wahrscheinlichkeit aufgeschlossen. Auch mangelnde Kapazitäten oder Prioritäten der Zentralregierung bezüglich der beruflichen Bildung können auf unterschiedliche Weise ausgeglichen werden. Eine verbreitete Strategie ist es, statt mit der Zentralregierung mit lokalen Autoritäten zusammenzuarbeiten oder Projekte sogar ganz ohne staatliche Beteiligung umzusetzen. Die Substitution von

Staat und lokalen Unternehmen hat den großen Vorteil, dass sie die Umsetzung von Projekten ermöglicht, die anderenfalls nur schwerlich umgesetzt werden können. Darüber hinaus ergibt sich bei der Beteiligung von deutschen Unternehmen eine besonders große Schnittmenge zwischen Entwicklungszielen und Zielen der Außenwirtschaftsförderung. Allerdings birgt diese Strategie auch erhebliche Risiken für die Entwicklungswirkung und das außenpolitische Ziel des Bildungsexports:

- Der Fokus auf deutsche Unternehmen kann dazu führen, dass stärker für den Bedarf dieser Unternehmen ausgebildet wird, als nachhaltig einen Markt für berufliche Bildung im entsprechenden Land zu generieren. Eine Anschlussbeschäftigung außerhalb der deutschen Unternehmen ist daher nicht notwendigerweise gegeben, auch wenn eine Ausbildung und Anstellung in deutschen Unternehmen durchaus als wichtige Qualifizierung auf dem nationalen Arbeitsmarkt betrachtet wird.
- Bildungsexport ist bei mangelnder Beteiligung lokaler wirtschaftlicher und staatlicher Akteure nicht möglich.
- Der Fokus auf lokale Autoritäten in bestimmten Regionen eines Landes verankert Berufsbildungsprojekte automatisch auf der Mikro- oder maximal der Mesoebene; eine systemische Wirkung ist dadurch eingeschränkt.
- Die vollständige Umgehung staatlicher Strukturen schwächt die Legitimität des Staates weiter, anstatt auf seine Stabilisierung hin zu wirken. Auch wird dadurch eine zukünftige Integration staatlicher Institutionen in Berufsbildungsmaßnahmen deutlich erschwert. Schließlich führt die Vermeidung staatlicher Strukturen ebenfalls zu Projekten auf der Mikro- oder Mesoebene.

Empfehlungen

Substitutionsstrategien sollten sich auf eine Pilotphase von ein bis zwei Jahren beschränken. Auf diese Weise können Berufsbildungsprojekte vorübergehend ihre Relevanz wahren, während gleichzeitig versucht werden kann, die wirtschaftliche und staatliche Nachfrage nach Berufsbildungsmaßnahmen zu generieren. In Fällen, in denen dies nicht gelingt, mag berufliche Bildung nicht das ideale Instrument der internationalen Zusammenarbeit sein.

Die Bemühungen, eine wirtschaftliche Nachfrage für berufliche Bildungsmaßnahmen zu generieren, sollten sich nicht auf Informationskampagnen beschränken, wie das in den untersuchten Fällen häufig der Fall war. Es wäre effektiver (aber auch komplexer), die Anreize für Unternehmen zu erhöhen, sich an der Ausbildung zu beteiligen (Radwan, Akindeinde et al. 2010; Kingombe 2012). Dazu gehört zum Beispiel, lokale Unternehmensverbände und Kammern zu stärken, Arbeitsverhältnisse zu formalisieren oder Gewerkschaften zu professionalisieren.

5 Ausblick

Die vorliegende Schreibtischstudie untersuchte, wie Fragilität die von der Bundesregierung unterstützten Maßnahmen der beruflichen Bildung in der internationalen Zusammenarbeit beeinflusst. Sie näherte sich der Frage von einer konzeptionellen und einer praxisorientierten Perspektive.

Die konzeptionelle Analyse zeigt: Das in der internationalen Zusammenarbeit gängige Konzept von Fragilität (cf. World Bank 2011) ist für die Analyse der beruflichen Bildung zu sehr auf staatliche Kapazitäts- und Legitimitätsmängel fokussiert. Berufsbildung findet immer an der Schnittstelle zwischen Staat, Wirtschaft und Arbeiterschaft statt. Sozio-ökonomische Dimensionen der Fragilität müssen daher in gleichem Maße berücksichtigt werden wie staatliche. Die vorliegende Studie ergänzte daher die drei staatlichen Dimensionen von Fragilität um vier sozio-ökonomische Dimensionen. Die konzeptionelle Analyse zeigte ebenfalls, dass die Übergänge zwischen vermeintlich stabilen und fragilen Kontexten fließend sind. Viele der Herausforderungen, die sich aus schwacher Staatlichkeit und schwachen sozio-ökonomischen Institutionen für die berufliche Bildung ergeben, treten in ähnlicher Weise auch in stabilen Entwicklungskontexten auf – zum Beispiel der Mangel an politischer Priorität, fragmentierte oder ineffiziente Handwerks- und Wirtschaftsverbände und Gewerkschaften, bedingt wirksame Verträge, usw. Der Unterschied zwischen Stabilität und Fragilität liegt also weniger in der Natur der Probleme als in ihrem Ausmaß. Schließlich legte die konzeptionelle Analyse nahe, dass die Kapitalismusform einer Volkswirtschaft und die Ausprägung ihres Berufsbildungssystems eng miteinander verbunden sind. Dies bedeutet, dass Berufsbildungsexport immer auch Kapitalismusformexport beinhaltet. Diese enge Verbindung muss vor allem dann explizit mitgedacht werden, wenn das Partnerland von einem anderen Kapitalismustyp geprägt ist als die Bundesrepublik. Es kann sonst zu Reibungsverlusten in der Projektumsetzung kommen und zu einer verminderten Entwicklungswirkung.

Die Praxisanalyse führte zwei weitere Dinge vor Augen. Erstens, Maßnahmen der beruflichen Bildung in fragilen Kontexten stehen vor einem dreifachen Dilemma. Zunächst sollten BMZ, AA und ihre Umsetzungsorganisationen eine schwierige Frage verhandeln: Soll das angestrebte Berufsbildungssystem an den niedrigen Formalisierungsgrad von staatlichen und sozio-ökonomischen Institutionen des Partnerlandes angepasst werden oder soll die Arbeit der Bundesregierung eher darauf abzielen, den Formalisierungsgrad der relevanten Akteure und Institutionen zu stärken? Eng verbunden mit diesem ersten Dilemma ist das zweite: Sollten die Maßnahmen mit dem Staat oder an ihm vorbei durchgeführt werden? Das dritte Dilemma lautet schließlich: Da sich Fragilität auf Berufsbildungsprojekte im schlechtesten Falle so auswirkt, dass weder der Staat, noch Unternehmens- und Handwerksverbände noch die arbeitsfähige Bevölkerung an einer Maßnahme interessiert sind, kann sich die Frage nach der entwicklungspolitischen Relevanz von Berufsbildungsprojekten in fragilen Kontexten stellen. Alle Maßnahmen in

fragilen Kontexten stehen vor diesen Dilemmata (OECD 2008; BMZ 2013). Der im BMZ-Konzept „Entwicklung für Frieden und Sicherheit“ geforderte transparente Umgang (BMZ 2013: 17f) mit ihnen sowie ein Bewusstsein dafür, dass Projekte in fragilen Kontexten immer auch eine „Risikoinvestition“ (Rotmann und Steinacker i.E. 2013: 40ff) sind, gelten also auch für die berufliche Bildung. Zweitens: fragile Situationen sind komplex. Der Aufbau von Berufsbildungssystemen ist es nicht minder. Zusammengenommen stellen sie die Akteure der internationalen Zusammenarbeit vor große Herausforderungen. Um diesen gerecht zu werden, sollten AA und BMZ ihre Analysefähigkeit stärken, von gebrauchsfertigen Anleitungen für die Umsetzung von Projekten in fragilen Kontexten Abstand nehmen, ihre Kooperation weiter vertiefen und Innovationsfähigkeit beweisen (cf. OECD 2008).

Die vorliegende Studie ist ein erster Schritt hin zur Stärkung der Kooperation zwischen BMZ und AA im Bereich der beruflichen Bildung. Sie ist auch ein Schritt in Richtung Innovationsfähigkeit, denn sie ist eine Grundlage für zukünftige gemeinsame Pilotprojekte der beiden Ministerien.

Wie könnte ein künftiges Pilotprojekt zwischen AA und BMZ aussehen?

Aufgrund der unterschiedlichen Herangehensweisen und Fördermodalitäten von BMZ und AA bietet sich für ein Pilotprojekt eine Situation des Übergangs zwischen akuter Krise und Wiederaufbau an. Hier könnten AA und BMZ ihre unterschiedlichen Stärken und Finanzierungsinstrumente kombinieren.

Um die Kooperation am Übergang zu erleichtern, wäre es sinnvoll, einen relativ *überschaubaren Pilotkontext* zu wählen. Denkbar wären zum Beispiel Flüchtlingssituationen, die sich bereits über die eigentliche Krisensituation hinaus entwickelt haben, für die aber dennoch keine Lösung in der näheren Zukunft existiert. Solche Kontexte werden als chronische Flüchtlingssituationen bezeichnet. 2011 waren sieben Millionen Flüchtlinge und 27 Millionen Binnenvertriebene von einer solchen Situation betroffen.⁵² Viele der Betroffenen leben in Camps, die ein von der Entwicklungszusammenarbeit häufig vernachlässigter fragiler Mikrokosmos sind. Gerade in diesen chronischen Flüchtlingscamps ist die Frage einer effektiven Verbindung von kurzfristiger und langfristiger internationaler Zusammenarbeit besonders drängend (Araya 2013). Der UNHCR hat in seiner aktuellen Bildungsstrategie auf die Bedeutung von Berufsbildung für Flüchtlinge in Camps hingewiesen (UNHCR 2011). Auch UNICEF und seine Partnerorganisationen arbeiten verstärkt an dem Thema. Allerdings ergeben sich gerade zwischen UNHCR und UNICEF bezüglich weiterführender Bildung in Flüchtlingscamps

52 <http://www.prsproject.org/protracted-refugee-situations/>, zuletzt aufgerufen am 01.08.2013

Koordinierungsprobleme.⁵³ Hinzu kommt, dass der Bereich der höheren Bildung in diesen Situationen zurzeit an internationaler Aufmerksamkeit gewinnt. Mit ihrer langjährigen Erfahrung und ihrem hohen Ansehen in der beruflichen Bildung könnte die Bundesregierung die Debatte durch Innovation positiv gestalten. Aber auch andere überschaubare Kontexte bieten sich zur Pilotierung an. Eine alternative Möglichkeit ist der Fokus auf einen bestimmten Sektor, zum Beispiel den Agrarsektor. In diesem Sektor könnten in einem fragilen Land mit einem großem Agrarsektor, aber wenig nutzbarer Landfläche und hoher Jugendarbeitslosigkeit (Afghanistan, Haiti, etc.) gemeinsame Berufsbildungsmaßnahmen pilotiert werden. Ziel könnte es sein, den Agrarsektor mittels kurzfristiger Ausbildungsangebote zu stützen und gleichzeitig Berufsprofile außerhalb der Landwirtschaft zu etablieren. Ein Beispiel wäre die Einbindung benachteiligter Jugendlicher in Herstellung, Vermarktung und Verkauf landwirtschaftlicher Werkzeuge.

Maßnahmen in fragilen Kontexten sind kontextabhängig, daher kann es kein Rezept für ein Pilotprojekt geben. Die Pilotierung sollte deshalb mit der Auswahl von zwei oder drei (Länder-)Kontexten beginnen, die die Grundlage für eine detaillierte und längere Lernphase sind. In dieser Lernphase sollten Feldstudien, der Input von Expertinnen und Experten, die in der beruflichen Bildung in den ausgewählten fragilen Kontexten tätig sind, und die Erfahrungen von humanitären Expertinnen und Experten für diese Kontexte zusammengebracht werden. Viele Herausforderungen für Projekte der internationalen Zusammenarbeit in fragilen Kontexten sind humanitären Organisationen seit langem bekannt. Dazu gehören die Umsetzung des *Do no harm*-Prinzips ebenso wie die Frage des Zugangs (*access*). In der humanitären Diskussion wird in der Regel davon ausgegangen, dass sich Zugangsprobleme in den letzten Jahren verschärft haben (Egeland, Harmer et al. 2011).⁵⁴ Um sich Zugang zu verschaffen, arbeiten humanitäre Organisationen mit drei Methoden:

- 1 Verhandlungen mit bewaffneten Gruppen (Hugh und Bessler 2006; Hugh und Bessler 2006; Magone, Neuman et al. 2011),
- 2 Sicherheitsmaßnahmen und Risikoabwägung für Personal und Zielgruppen (ODI 2010) und
- 3 Projektumsetzung unter Bedingungen beschränkten Zugangs durch Fernverwaltung und outsourcing.

Nach dem jetzigen Stand der Forschung gibt es allerdings keine Strategie, die sich als besonders erfolgreich hervorgetan hätte. Vielmehr ist der Erfolg der unterschiedlichen Strategien stark kontextabhängig. Dennoch gibt es zahlreiche

53 Telefoninterview NRO, 30.07.2013

54 Für eine abweichende Analyse siehe Hubert und Brassard-Boudreau (2010): Shrinking Humanitarian Space? Trends and Prospects on Security and Access.

Erfahrungen von humanitären Organisationen dazu, was nicht funktioniert (Steets, Reichhold et al. 2012). Im Bereich des *Do no harm* haben sich operational mit dem *protection mainstreaming* und dem *gender mainstreaming* zwei Praktiken entwickelt, die das Prinzip in der Praxis stärken. Dazu gehören systematische Risikoanalysen und eine strategische Auswahl der Zeiten, Orte und Modalitäten der Hilfslieferungen.⁵⁵ Auf diese Erfahrungen und Erkenntnisse aus der humanitären Welt sollte das Pilotprojekt aufbauen.

Wie sollte es mit der Forschung zu beruflicher Bildung in fragilen Kontexten weitergehen?

Die vorliegende Schreibtischstudie ist nur ein erster Schritt, um die Herausforderungen der beruflichen Bildung in fragilen Kontexten besser zu verstehen. Für den nächsten Schritt sind detaillierte Feldstudien von großer Bedeutung. Zusätzliches empirisches Material wird sowohl die konzeptionelle Analyse als auch die Praxisanalyse voranbringen. Auf konzeptioneller Ebene würden Feldstudien es erlauben, die möglichen Reibungsverluste zwischen dem mit dem Partnerland angestrebten Berufsbildungssystem und der „mitimportierten“ Kapitalismusform auf der einen Seite und der kapitalistischen Konfiguration im Partnerland auf der anderen, zu untersuchen. Auch der Frage nach der Wirkung anthropologischer und soziologischer Dimensionen von Fragilität auf Maßnahmen der beruflichen Bildung könnten Feldstudien nachgehen. Feldstudien könnten drittens auch zum Wissen über berufliche Bildung in fragilen Kontexten beitragen, indem sie einen Fokus auf informelle Arrangements der beruflichen Bildung legen. In allen für diese Studie analysierten Projekten lag der Schwerpunkt auf dem formellen Sektor. Die informellen Arrangements sind für Projektverantwortliche oft schwer zu verstehen. Nicht zuletzt darum, weil die Analyse dieser Arrangements schwierig und zeitintensiv ist. Angewandte Feldforschung könnte diese Lücke schließen und damit Wege aufzeigen, wie Maßnahmen der beruflichen Bildung das in den Leitlinien der Bundesregierung zum Engagement in fragilen Kontexten und in der BMZ-Berufsbildungsstrategie formulierte Ziel in die Praxis umsetzen könnten, den informellen Sektor bzw. den lokalen Kontext besser zu berücksichtigen.

Die Forschung und die zielgerichtete Praxis der beruflichen Bildung in fragilen Kontexten stehen erst am Anfang. Damit ergibt sich für die Bundesregierung in diesem Bereich ein großes Lern- und Innovationspotenzial.

55 Für protection mainstreaming hat das Global Protection Cluster eine ausführliche Liste von operationalen Leitlinien veröffentlicht: http://drc.dk/fileadmin/uploads/pdf/IA_PDF/relief_work/emergency_roster/Resources-links/5.%20Protection%20guidelines/GPC%20Reference%20List%20on%20Protection%20Mainstreaming%20-%20Pilot%20version.pdf, zuletzt abgerufen am 01.08.2013. Für gender mainstreaming siehe IASC (2006): Women, girls, boys and men. Different needs - equal opportunities.

Literatur

AA (2012). RE vom 25.06.2012 Arbeitsstab Berufliche Bildung. I. d. A. e. 402 Grundsatzfragen, Verbände und Kammern. Berlin.

AA, BMZ, et al. (2012). Leitlinien für eine Kohärente Politik der Bundesregierung gegenüber Fragilen Staaten. Berlin.

Anderson, M. B. (1999). Do No Harm: How Aid Can Support Peace - Or War, Boulder; London, Lynne Rienner Publishers.

Araya, Y. (2013). "State fragility, displacement and development interventions." *Forced Migration Review* 43: 63-65.

Bhuta, N. (2012). Governmentalizing Sovereignty: Indexes of state fragility and the calculability of political order. *Governance by Indicators: Global Power through Quantification and Rankings* K. E. David (Hg.), Oxford, Oxford University Press: 132-164.

BMZ (2005). Übersektorales Konzept zur Krisenprävention, Konfliktbearbeitung und Friedensförderung in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Eine Strategie zur Friedensentwicklung. Bonn/Berlin.

BMZ (2008). Leitlinien für die bilaterale Finanzielle und technische Zusammenarbeit mit Kooperationspartnern der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Bonn/Berlin.

BMZ (2012a). Berufliche Bildung in der Entwicklungszusammenarbeit. *BMZ-Strategiepapier* 8. Bonn/Berlin.

BMZ (2012b). Zehn Ziele für mehr Bildung - BMZ-Bildungsstrategie 2010 – 2013. Bonn/Berlin.

BMZ (2012c). Sachstand TZ-Vorhaben im Bereich Beschäftigungsförderung/Arbeitsmarkt EGY.

BMZ (2013). Entwicklung für Frieden und Sicherheit: Entwicklungspolitisches Engagement im Kontext von Konflikt, Fragilität und Gewalt. Bonn/Berlin.

Booth, A. L., D. J. Snower, et al. (1996). *Acquiring Skills: Market Failures, Their Symptoms and Policy Responses*. Cambridge, Cambridge University Press.

Busemeyer, M. R. und C. Trampusch (2012). The political economy of collective skill formation. Oxford ; New York, Oxford University Press.

CIDA. (2012). "Sources of Federal Government and Employee Information 2012." from <http://www.acdi-cida.gc.ca/acdi-cida/ACDI-CIDA.nsf/eng/FRA-1012131529-N9A>.

Deutscher Bundestag (2013). Unterrichtung durch die Bundesregierung. Strategiepapier der Bundesregierung zur internationalen Berufsbildungszusammenarbeit aus einer Hand. *Drucksache 17/14352*. Berlin.

DFID (2004). *Fragile States: Defining Difficult Environments for Poverty Reduction*. London.

DiJohn, J. (2008). *Conceptualising the Causes and Consequences of Failed States: A Critical Review of the Literature. Working Paper C. S. R. Centre. No. 25*. London.

Eberling, U. (1998). Berufliche Bildung im informellen Sektor. Beschäftigungswirksamer Kompetenzerwerb in Pakistan. *Internationale Berufsbildungszusammenarbeit. Diskussionsbeiträge und Materialien zur internationalen Berufsbildungszusammenarbeit*. Band 14. GTZ. Berlin.

Egeland, J., A. Harmer, et al. (2011). *To Stay and Deliver. Good practice for humanitarians in complex security environments*. UN OCHA. New York.

Eizenstat, S. E., J. E. Porter, et al. (2005). "Rebuilding Weak States." *Foreign Affairs* 84(1): 134-147.

Fukuyama, F. (2004). *State-building: Governance and World Order in the 21st Century*, New York, Cornell University Press.

G7+. (2011). "New Deal Snapshot." from <http://www.newdeal4peace.org/new-deal-snapshot/>.

Giudici, F., R. Hurl, et al. (2012). *Cash-for-Work and Stabilisation*, LSE, London.

GIZ Ägypten (2011). „TZ-Maßnahme Jugendbeschäftigung und Qualifizierung in Ägypten.“ Projektangebot.

GIZ Irak (2012). "Arbeitsmarktorientierte Modernisierung der beruflichen Ausbildung im Irak als Beitrag zum Aufbau und zur Friedenssicherung." Projektdokumentation.

GIZ Kongo (2012). „TZ-Maßnahme Wirtschaftliche Integration benachteiligter Jugendlicher und junger Erwachsener in Maniema.“ Projektdokumentation.

Grävingsholt, J., S. Ziaja, et al. (2012). *State Fragility: Towards a Multi-Dimensional Empirical Typology. Discussion Paper*. Deutsches Institut für Entwicklungspolitik. Bonn.

Greeley, M. und P. Rose (2006). "Learning to deliver education in fragile states." *Forced Migration Review Supplement* (July 2006).

GTZ Pakistan (2010). „TZ-Maßnahme Unterstützung der Berufbildungsreform.“ Projektangebot.

Hall, P. A. und D. Soskice (2001). *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford, OUP.

Hubert D. und C. Brassard-Boudreau (2010). „Shrinking Humanitarian Space? Trends and Prospects on Security and Access.“ *The Journal of Humanitarian Assistance*.

Hugh, G. M. und M. Bessler (2006). *Guidelines on Humanitarian Negotiations with Armed Groups*. UN OCHA. New York.

IASC (2006). *Women, girls, boys and men. Different needs - equal opportunities*. Inter-Agency Standing Committee. New York.

ICRC (2009). *Professional standards for protection work carried out by humanitarian and human rights actors*. Genf.

iMove (2012). *Marktstudie Ägypten für den Export beruflicher Aus- und Weiterbildung*. BMBF. Bonn.

Jackson, R. H. (1990). *Quasi-states: Sovereignty, International Relations and the Third World*. Cambridge England; New York, Cambridge University Press.

Kaplan, S. D. (2008). *Fixing Fragile States: A New Paradigm for Development*. Westport, Connecticut, Praeger Security International.

Kingombe, C. (2012) "Lessons for Developing Countries from Experience with Technical and Vocational Education and Training." Working Paper 11/1017.

Lambach, D. und F. Bethe (2012). Ursachen von Staatskollaps und fragiler Staatlichkeit - Eine Übersicht über den Forschungsstand. *INEF-Report 106*. Duisburg.

Lange, R., U. Reich, et al. (2012). Handreichung. Wirkungen und wirkungsorientiertes Monitoring von Beiträgen Beruflicher Bildung und Beschäftigungsförderung zu sozialer (Re-)Integration in (Post-)Konfliktsituationen, GIZ, BMZ.

Lemay-Hébert, N. (2009). "Statebuilding without Nation-building? Legitimacy, State Failure and the Limits of the Institutionalist Approach." *Journal of Intervention and Statebuilding* 3(1): 21-45.

Leonhardt, M., B. Pech, et al. (2010). "Instrumente" und "Verfahren" der deutschen EZ in Post-Konflikt-Situationen. *Project Working Paper No. 1*. Institut für Entwicklung und Frieden. Duisburg.

Magone, C., M. Neuman, et al. (2011). *Humanitarian Negotiations Revealed: The MSF Experience*. New York, Columbia University Press.

Mazurana, D., P. Benelli, et al. (2011). *Sex and Age matter*, Feinstein International Center, Tufts University. Somerville.

McLoughlin, C. (2012). Topic Guide on Fragile States. *The Governance and Social Development Resource Centre (GSDRC)*. University of Birmingham, UK.

Mendelson-Forman, J. und M. Mashatt (2009). "Employment generation and economic development in stabilization and reconstruction operations." United States Institute of Peace. Washington, D.C.

North, D. C. (1993). "Toward a theory of institutional change." in: *Political economy: Institutions, competition, and representation*, Barnett/Hinich/Schafeld (Hg.); 61-69.

North, D. C., J. J. Wallis, et al. (2013). *In the shadow of violence: politics, economics, and the problem of development*. New York, Cambridge University Press.

ODI, Ed. (2010). *Operational Security Management in Violent Environments (Revised Edition)*. Good Practice Review. London.

OECD (2007). *Principles for Good International Engagement in Fragile States & Situations*. Paris.

OECD (2008). *Service Delivery in Fragile Situations. Key Concepts, Findings and Lessons*. OECD Discussion Paper. Paris.

OECD. (2012). "Think global, act local: Confronting global factors influencing conflict fragility." Paris.

Palm, R. (2012). Wirtschaftsförderung in Post-Konflikt-Ländern. (*Forschungs- und Beratungsprojekt "Instrumente und Verfahren der deutschen EZ in Post-Konflikt-Situationen"*). Institut für Entwicklung und Frieden. Duisburg.

Paris, R. (2011). "Ordering the World: Academic Research and Policymaking on Fragile States." *International Studies Review* 13(1): 58-71.

Radwan, I., A. Akindeinde, et al. (2010). *Youth Employment in Africa: Harnessing the power of the private sector to create sustainable work opportunities for Africa's youth*. World Bank, Washington, D.C.

Reichhold, U. und A. Binder (2013). Scoping study: what works in protection and how do we know?, Global Public Policy Institute (GPPi). Berlin.

Reier, G. (2013). Auf dem Weg in die Moderne: Berufsbildungsforschung und Berufsforschung in Afghanistan, in: *Handbuch Berufsforschung*. J.-P. Pahl (Hg.). Gütersloh, W. Bertelsmann Verlag.

Robinson, J. (2008). Too little, too few: Meeting the needs of youth in Darfur. *Women's Commission for Refugee Women and Children*. New York.

Rotmann, P. und L. Steinacker (i.E. 2013). Stabilisierung: Begriffe, Strukturen und Praxis im Vergleich. Studie im Auftrag des Planungstabs im Auswärtigen Amt. Global Public Policy Institute. Berlin.

Sawadogo, E. (2012). Arbeitsmarktorientierte Berufsbildung unter besonderer Berücksichtigung des sogenannten informellen Sektors in Entwicklungsländern am Bsp. Westafrika: Anforderungen, Möglichkeiten und Instrumente für Personal- und Organisationsentwicklung. Burkina Faso / Dresden.

SIPA (2008). "Youth and Sustainable Livelihoods: Linking Vocational Training Programs to Market Opportunities in Northern Uganda." New York.

Soliman, S. (2011). Institutional theory and the policy problem of Vocational Education and Training and its development: The Egyptian case, Middlesex University Business School. London.

Steets, J., U. Reichhold, et al. (2012). Evaluation and review of humanitarian access strategies in DG ECHO funded interventions. European Commission/ Global Public Policy Institute. Berlin/Brussels.

Streeck, W. (2010). Taking Capitalism Seriously. Toward an Institutional Approach to Contemporary Political Economy. Max Planck Institute for the Study of Societies Discussion Paper. Cologne.

Thelen, K. (2004). *How Institutions Evolve: The Political Economy of Skills in Germany, Britain, the United States, and Japan*, Cambridge, Cambridge University Press.

Trampusch, C. (2010). "Employers, the state and the politics of institutional change: Vocational education and training in Austria, Germany and Switzerland." *European Journal of Political Research* 49(4): 545-573.

UNESCO-UNEVOC (2007). "Education for Livelihoods and Civic Participation in Post-conflict Countries." *Discussion Paper Series, No. 3*. Bonn.

UNESCO-UNEVOC (2012). TVET in situations post-conflict and post-disaster, Report of the UNESCO-UNEVOC online conference.

UNHCR (2006). *Refugee livelihoods. A review of the evidence.* Geneva.

UNHCR (2011). "Action against Sexual and Gender-Based Violence: An Updated Strategy." Geneva.

UNHCR (2011). *UNHCR Education Strategy, 2012-2016.* Geneva.

Weber, M. (1980). *Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriß der Verstehenden Soziologie,* Tübingen, Mohr Siebeck Verlag.

Williamson, O. E. (1985). *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, markets, relational Contracting,* New York, The Free Press.

Williamson, O. E. (2000). "The new institutional economics: taking stock, looking ahead." *Journal of economic literature* 38(3): 595-613.

World Bank (2011). *The World Development Report 2011: Conflict, Security and Development.* Washington, D.C.

Global Public Policy Institute (GPPi)

Reinhardtstr. 7
10117 Berlin

Phone: +49 • 30 • 275 959 75-0

Fax: +49 • 30 • 275 959 75-99

gppi@gppi.net • www.gppi.net