

**Markus Maurer**

Dr. Markus Maurer ist Professor für Berufspädagogik an der Pädagogischen Hochschule Zürich und als Dozent in der Ausbildung von Berufsschullehrpersonen tätig.

🕒 03/09/24

🔍 Forschung

Berufsbildung als Teil der schweizerischen Entwicklungspolitik

Die Prioritäten sollten überdacht werden

Die offizielle Entwicklungszusammenarbeit der Schweiz finanziert eine Vielzahl von berufsbildenden Programmen in Partnerländern. Viele dieser Projekte richten sich möglichst an die ärmsten Teile der Bevölkerung – und oft orientieren sich am Modell der dualen Lehre. Diese Strategie sollte aber überdacht werden, zu oft geht sie an der Realität des Arbeitsmarkts vorbei. Im vorliegenden Beitrag wird eine alternative Strategie skizziert, die den Fokus auf Aus- und Weiterbildungen auf höheren Qualifikationsstufen legt – und die Notwendigkeit einer soliden Grundschulbildung anerkennt.

Konjunkturen der Berufsbildungszusammenarbeit

Die Berufsbildung wurde während einigen Jahren zu einem der besonders wichtigen Themen der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit, insbesondere in den Jahren 2017-2020.

Dass die Berufsbildung seit mittlerweile etwas mehr als zehn Jahren wieder eine Priorität der Entwicklungszusammenarbeit der Schweiz darstellt, ist keine Selbstverständlichkeit: Zwar stand die Berufsbildung den 1960er-Jahren einige Zeit im Zentrum der internationalen Bildungszusammenarbeit mit Ländern des globalen Südens – doch spätestens ab Anfang der 1990er-Jahre setzten viele Geber aus dem Norden im Bildungswesen andere Prioritäten und fokussierten stärker auf die Unterstützung der Grundschulbildung (United Nations, 1990; World Bank, 1991, 1995). Begründet wurde dieser Umschwung damals auch mit Verweis auf bildungsökonomische Studien, gemäss derer die Bildungsertragsraten der – in den

meisten Entwicklungsländern schulisch organisierten – Berufsbildung tiefer liegen würden als jene der Grundschulbildung oder auch der akademisch orientierten oberen Sekundarschulstufe (Psacharopoulos & Loxley, 1985). In der Folge reduzierte auch die schweizerische Entwicklungszusammenarbeit für einige Jahre ihr Engagement in der Berufsbildung, wenn auch im Vergleich zu anderen Entwicklungsakteuren weniger stark (Jäger, Maurer, & Fässler, 2016). In dieser Zeit expandierte in vielen Ländern des globalen Südens jedoch nicht nur die Grundschulbildung, auch der Zugang zur oberen Sekundarstufe sowie zur Hochschulbildung wurde verbreitert (UNESCO, 2001).

Nach 2007 änderte sich die Ausgangslage erneut: Die weltweite Finanzkrise führte gerade auch in Entwicklungs- und Schwellenländer zu einer Zunahme der Jugendarbeitslosigkeit und liess Zweifel aufkommen an der Sinnhaftigkeit einer Bildungsexpansion, welche sich in vielen Kontexten kaum am Bedarf der Arbeitsmärkte orientierte. Die Förderung der Berufsbildung erschien deshalb zahlreichen internationalen Akteuren wieder relevant (ILO, 2012; McGrath, 2012; World Bank, 2010). In der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit wurde diese Entwicklung mit einiger Genugtuung zur Kenntnis genommen: Endlich wurde auf internationaler Ebene der Mehrwert einer Bildungsform wieder wertgeschätzt, die in der Schweiz stark gewichtet wird. Entsprechend wuchs die Zahl der Projekte im Bereich dessen, was die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) – jene Behörde, welche in diesem Bereich mit Abstand am meisten Mittel zur Verfügung hat – nun als *Vocational Skills Development* (VSD) bezeichnete (SDC, 2008). Die Berufsbildung wurde während einigen Jahren zu einem der besonders wichtigen Themen der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit, insbesondere in den Jahren 2017-2020, als der Bund die Entwicklungsgelder für die Bildungszusammenarbeit um die Hälfte erhöhte, dies insbesondere mit Blick auf die Berufsbildung (Schweizerischer Bundesrat, 2016).

Aktuelle Strategie

Die sich in diesen Jahren nach 2007 etablierende Strategie der DEZA in Bereich VSD zeichnet sich aus durch zwei wesentliche Merkmale, die weiterhin Bestand haben (vgl. auch SDC, 2017):

- Erstens soll *Vocational Skills Development* möglichst unmittelbar zur Armutsreduktion beitragen, insbesondere dadurch, dass sich entsprechende Projekte direkt an von Armut betroffene oder andere benachteiligte Personengruppen richten. Dieses Vorgehen steht im Kontrast zu früheren Strategien, welche die Berufsbildung stärker als Mittel zur Förderung einzelner wirtschaftlicher Sektoren (z.B. Handwerk, Landwirtschaft) und einer wachsenden Mittelschicht gesehen hatten (SDC, 1994). Mit dem auf Armutsreduktion verbundenen Konzept von *Vocational Skills Development* ergab sich auch eine Ausweitung der zu fördernden Bildungsformate: Während vorher der Fokus auf der formalen Berufsbildung gelegen hatte, richtete sich dieser nun stärker auch auf nichtformale Ausbildungen (und dabei je nach Kontext auch auf Angebote im Bereich der aktiven Arbeitsmarktmassnahmen) sowie in selteneren Fällen auf informelle Ausbildungen im betrieblichen Kontext.
- Zweitens sollte sich die schweizerische Entwicklungszusammenarbeit gerade durch das in der Schweiz solide etablierte Modell der dualen Berufsbildung international profilieren. Zwar gab es innerhalb der DEZA – die mit Blick auf Voraussetzungen in Partnerländern bis anhin vor allem schulisch organisierte Berufsausbildungen unterstützt hatte – durchaus Vorbehalte gegenüber diesem Ansinnen. Doch nachdem das damalige Bundesamt für Berufsbildung und Technologie (BBT) die Entwicklung der dualen Berufsbildung in Indien zu unterstützen begann und damit auf grosse Resonanz stiess, sah sich die DEZA unter Druck, das duale Berufsbildungsmodell auch in ihren Projekten stärker zu gewichten (Jäger et al., 2016; Maurer, 2019).

Herausforderungen der Umsetzung

Die Umsetzung einer derartig ausgerichteten Berufsbildungsstrategie ist in der Praxis aber mit grossen, nur schwer zu lösenden Herausforderungen verbunden.

Die Umsetzung einer derartig ausgerichteten Berufsbildungsstrategie ist in der Praxis aber mit grossen, nur schwer zu lösenden Herausforderungen verbunden, welche teilweise auch in bereits durchgeführten Evaluationen angesprochen wurden (Arnold, Gonon, & Schaltegger, 1992; Maurer, Arnold, Gonon, Michaelowa, & Wieckenberg, 2011):

Zunächst steht die eng verstandene Armutsorientierung der beschriebenen Berufsbildungsstrategie in einem Konflikt mit der Realität der Arbeitsmärkte in vielen Partnerländern. So spielen Berufsabschlüsse (formale und nicht-formale) in jenen Segmenten des Arbeitsmarktes, in welchen die Zielgruppe der «Ärmsten» realistisch erwerbstätig sein können, aktuell oft kaum eine Rolle – ein Befund, der hinsichtlich von Ländern des globalen Südens nicht zuletzt durch Ergebnisse unseres Projekts Skills for Industry gestützt wird, aber auch in Südosteuropa bestätigt wird (Allais, 2023; Maurer, Haolader, & Shimu, 2023; Maurer & Marks, 2021; Maurer & Spasovski, 2024). Dies bedeutet, dass Jobs in den meisten Branchen auch ohne Berufsabschlüsse ausgeführt werden können, sei es etwa in der Industrie oder im Handwerk. Dies im Sinne von «VET for all» zu ändern, wäre nur mit einem umfassenden Ausbau branchenspezifischer, gut ausgestatteter und stets aktuell zu haltender Ausbildungsangebote möglich, der finanziell von vielen Partnerländern im globalen Süden aber nachhaltig kaum zu finanzieren ist – und weder für die Angestellten selbst noch für die Betriebe von bedeutendem Mehrwert wäre. Erschwert wird die Umsetzung der Armutsorientierung in der Berufsbildung auch durch politische Realitäten: In vielen Ländern ist die Schaffung von niederschwelligen, meist nicht-formalen Berufsbildungsangeboten schlicht keine politische Priorität. So etwa in Bangladesch (Maurer et al., 2023; Maurer & Morshed, 2022): Dort dominiert weiterhin die Auffassung, dass möglichst alle jungen Menschen zunächst eine Grundschulbildung (inkl. Sekundarstufe 1) abschliessen und erst *danach* Zutritt zur Berufsbildung erhalten sollten, und dies, obwohl die internationale Gemeinschaft grosse Anstrengungen unternommen hat, die Berufsbildung auch Personen ohne abgeschlossene Grundschulbildung besser zugänglich zu machen. Aus finanziellen Gründen fehlt vielen Anstrengungen zur Förderung von gezielt für die Ärmsten geschaffenen, nichtformalen Bildungsangeboten deshalb eine nachhaltige, von ausländischen Gebern unabhängige Perspektive, was auch durch kreative Projektdesigns nicht wesentlich beeinflusst werden kann.

Zudem ist auch die Förderung dualer Ansätze mit grundlegenden Herausforderungen konfrontiert, die mit der Struktur der jeweiligen Bildungssysteme verknüpft sind. Zwar gibt es in vielen Ländern und Branchen im globalen Süden traditionelle Lehrlingssysteme (z.B. im Handwerk) oder andere betriebliche Ausbildungen (z.B. in der Industrie), doch gelingt es nur sehr selten, solche informellen Qualifizierungsformen nachhaltig in die formale Berufsbildung zu integrieren. Eine zentrale Herausforderung besteht dabei darin, dass die formale Berufsbildung auf der Sekundarstufe 2 in vielen Ländern – nicht zuletzt um die Attraktivität solcher Bildungsangebote zu stärken – auch auf die Hochschulen vorbereitet (Maurer, Khammounty, Shimu, & Veung, 2024). Wenig erstaunlich wählen viele junge Menschen die Berufsbildung mit Blick auf diese Option – und nicht, um mit

beruflichen Fertigkeiten ausgestattet direkt in den Arbeitsmarkt überzutreten. Dies unterminiert (wie wir etwa am Beispiel von Nord-Mazedonien jüngst aufzeigten, Maurer & Spasovski, 2024) Bemühungen, die Berufsbildung wie etwa durch die Einführung dualer Modelle stärker auf den Arbeitsmarkt auszurichten.

Perspektiven

Wie aber könnte eine alternative Strategie in der Bildungs- bzw. Berufsbildungszusammenarbeit aussehen?^[1]

- Zunächst wäre, erstens, zu akzeptieren, dass sich viele Partnerländer im globalen Süden im Bildungsbereich auf einem anderen Pfad befinden als die Schweiz: Oft lässt sich die geringe Bedeutung der Berufsbildung mit jener in angelsächsischen Ländern vergleichen – und mit Blick auf die Ausbildungsformen mit jener in Ländern mit vor allem schulisch organisierter Berufsbildung (z.B. Frankreich oder Schweden). Zu hoffen, dass diese Pfade ganz grundlegend verlassen werden, ist nicht realistisch und daher wenig zielführend. Eine Konsequenz: Von der Vorstellung, dass die schweizerische Entwicklungszusammenarbeit vor allem den Aufbau dualer Berufslehren auf der oberen Sekundarstufe (z.B. fürs Handwerk oder den Dienstleistungssektor) unterstützen soll, ist Abstand zu nehmen. Selbstverständlich gehören praktische Ausbildungsanteile zwingend zu beruflichen Ausbildungen – doch die Förderung praktischer Ausbildungen scheint ausserhalb der oberen Sekundarstufe erfolgsversprechender zu sein.

Zweitens wäre einzusehen, dass im Hinblick auf das Ziel unmittelbarer Armutsreduktion in vielen Kontexten eine Unterstützung der Grundschulbildung (meist bis Ende der Sekundarstufe 1) sinnvoller ist als jene der Berufsbildung.

- Zweitens wäre einzusehen, dass im Hinblick auf das Ziel unmittelbarer Armutsreduktion in vielen Kontexten eine Unterstützung der Grundschulbildung (meist bis Ende der Sekundarstufe 1) sinnvoller ist als jene der Berufsbildung. Weil die meist schulisch organisierte Berufsbildung für die öffentliche Hand teurer ist als Grundschulbildung, ist dies – ganz im Sinne der vor längerer Zeit veröffentlichten Studien der Weltbank (vgl. Einleitung) – ein vergleichsweise effizienter Ansatz für eine armutsorientierte Bildungsstrategie.

Aus diesen beiden zwei Vorbehalten sollte aber nicht der Schluss gezogen werden, dass Berufsbildung in der Zusammenarbeit mit Entwicklungs- und Schwellenländern möglichst keine Rolle mehr spielen sollte.

- Drittens sollten nämlich, Ausbildungen auf höheren Qualifikationsniveaus (insbesondere nach der Sekundarstufe und im tertiären Bereich) stärker als bisher gefördert werden, wobei der Schwerpunkt auf dem formellen Teil der Wirtschaft und auf Sektoren liegen sollte, die für die wirtschaftliche Entwicklung des Landes wichtig sind. Bei dieser Art von Ausbildung ist im Vergleich zur oberen Sekundarstufe die Wahrscheinlichkeit grösser, dass Absolvierende direkt in den Arbeitsmarkt eintreten – was es leichter macht, diese Ausbildungen an den Bedürfnissen der Arbeitswelt auszurichten und mit betrieblicher Ausbildung (z.B. über Praktika) zu verknüpfen. Zudem ist in vielen Entwicklungs- und Schwellenländern der Fachkräftemangel gerade auf diesen Qualifikationsniveaus sehr ausgeprägt.

Je nach Kontext sollten für Ausbildungen auf höheren Qualifikationsstufen auch private Anbieter in den Blick kommen. Diese sollten in der Regel aber nicht direkt finanziell, sondern mit technischer Expertise oder durch die Schaffung nachhaltiger Finanzierungsinstrumente (z.B. Berufsbildungsfonds) so unterstützt werden, dass sie als kommerzielle Anbieter im Bildungsmarkt langfristig operieren können. In solchen Kontexten wäre die Unterstützung staatlicher Ausbildungsangebote vor allem auf Branchen mit Wachstumspotenzial zu fokussieren, für welche noch keine privaten Angebote bestehen, in der Annahme, dass private Anbieter folgen werden.[2] (#_ftn2) In Ländern, in welchen die Verbesserung der Bildungsgerechtigkeit auf post-sekundärer und tertiärer Stufe ein genuines politisches Anliegen darstellt, sollten – mit Blick auf die erwähnten Ausbildungen – auch der Aufbau von Zugangsfinanzierungen (z.B. Stipendienprogramme) Unterstützung erhalten.

- Viertens sollten, ebenfalls im Bereich der Berufsbildung, Weiterbildungen («*upskilling*») für erwerbstätige Arbeitskräfte unterstützt werden, in der Industrie (dort auf den höheren Qualifikationsstufen), aber auch in den informellen Teilen der Arbeitsmärkte – auch hier primär mit dem Ziel, zur Entwicklung der jeweiligen Branchen beizutragen. Da solche Angebote in der Regel wenig ins Bildungssystem integriert sind, müsste auf eine nachhaltige Finanzierung geachtet werden. Dabei sollten je nach Kontext Einrichtungen ausserhalb des Bildungswesens sowie Berufsbildungsfonds, deren Mittel bereits jetzt in vielen Staaten zur beruflichen Weiterqualifizierung genutzt werden, eine wichtige Rolle spielen sollten.

- Fünftens sollte die offizielle Schweiz in ihren Partnerländern auch die Haltung vertreten, dass vor allem im nachobligatorischen Bildungswesen weiterhin hohe Anforderungen an Lernende und Studierende gestellt werden sollten. Die Herausforderung, vor welcher viele Partnerländer zurzeit nämlich stehen, ist es, einen Umgang zu finden mit der wachsenden Nachfrage nach meist akademisch ausgerichteten Ausbildungen auf der oberen Sekundarstufe und nach Hochschulabschlüssen, eine Nachfrage, die sich oft in weiter Ferne bewegt zu den Realitäten der jeweiligen Arbeitsmärkte. Hier sollte es die DEZA wagen, auf die Bedeutung hoher Qualität für die Glaubwürdigkeit von Bildungsabschlüssen hinzuweisen und sich so etwas abzugrenzen von einem globalen Diskurs, der – auch vor dem Hintergrund der nicht zur Setzung von Prioritäten drängenden *Sustainable Development Goals* – immer mehr Bildung auf immer höheren Stufen für möglichst alle fordert (Sabzalieva et al., 2022; United Nations, 2015).

[1] Diese Ausführungen beziehen sich auf die Berufsbildung im Rahmen der bundesfinanzierten Entwicklungs- und Ostzusammenarbeit, nicht aber auf den Bereich der humanitären Hilfe, in dessen Kontext die Berufsbildung je nach Kontext auch von Bedeutung ist.

[2] Ein hervorragendes Beispiel dafür, wie staatliche Ausbildungsangebote dazu beigetragen haben, die Nachfrage nach industriespezifischen Ausbildungen zu erhöhen ist Sri Lanka (vgl. Maurer et al., 2024).

Literatur

- Allais, S. (2023). Structural Similarities of Formal Vocational Education Systems in Low-and Middle-Income Countries. In *International Handbook on Education Development in Asia-Pacific* (pp. 1-21): Springer.
- Arnold, R., Gonon, P., & Schaltegger, E. (1992). *Grobanalyse des Berufsbildungsprogramms der DEH*. Bern: Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe.
- ILO. (2012). *World of Work Report 2012: Better jobs for a better economy*. Geneva: International Labour Organization.
- Jäger, M., Maurer, M., & Fässler, M. (2016). *Exportartikel Berufsbildung? Internationale Bildungszusammenarbeit zwischen Armutsreduktion und Wirtschaftsförderung*. Bern: hep.

- Maurer, M. (2019). Integrating Work-based Learning into Formal VET: Towards a Global Diffusion of the Dual model? In S. McGrath, J. Papier, M. Mulder, & R. Suart (Eds.), *Handbook of Vocational Education and Training: Developments in the Changing World of Work* (pp. 551–567). Heidelberg: Springer.
- Maurer, M., Arnold, R., Gonon, P., Michaelowa, K., & Wieckenberg, U. (2011). Evaluators' Final Report. In Swiss Agency for Development and Cooperation (Ed.), *Evaluation 2011/2: SDC's Vocational Skills Development Activities*. Berne: Swiss Agency for Development and Cooperation.
- Maurer, M., Haolader, F. A., & Shimu, S. S. (2023). VET for all (<https://doi.org/10.1016/j.ijedudev.2023.102819>): Assessing the case of Bangladesh. *International Journal of Educational Development*, 101.
- Maurer, M., Khammounty, B., Shimu, S. S., & Veung, N. (2024). *The emergence of training programmes for the garment industry: Analysing the cases of Bangladesh, Cambodia and Laos from a historical-institutionalist perspective (draft submitted on 26 February to the International Journal of Training and Development)*. Zürich: PHZH.
- Maurer, M., & Marks, A. (2021). Industrielle Transformation in Entwicklungs- und Schwellenländern (<https://sgab-srfp.ch/reicht-bildung-on-the-job/>): Reicht Bildung on-the-job? *Transfer, Berufsbildung in Forschung und Praxis*, 3.
- Maurer, M., & Morshed, M. (2022). Promoting the Recognition of Prior Learning (RPL) in the context of development cooperation: The case of Bangladesh (<https://doi.org/10.1016/j.ijedudev.2022.102592>). *International Journal of Educational Development*, 91, 1–9.
- Maurer, M., & Spasovski, O. (2024). *A Review of Vocational Education and Training in North Macedonia. Final report submitted to Helvetas North Macedonia*. Zurich/Skopje: Zurich University of Teacher Education/Ss. Cyril and Methodius University.
- McGrath, S. (2012). Vocational education and training for development (<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0738059311001696>): A policy in need of a theory? *International Journal of Educational Development*, 32(5), 623–631.

- Psacharopoulos, G., & Loxley, W. (1985). *Diversified Secondary Education and Development: Evidence from Colombia and Tanzania*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Sabzalieva, E., Gallegos, D., Yerovi, C., Eglis Chacón, Mutize, T., Morales, D., & Cuadros, J. A. (2022). *The right to higher education: A social justice perspective*. Paris: Unesco.
- Schweizerischer Bundesrat. (2016). *Botschaft über die internationale Zusammenarbeit 2017–2020 vom 17. Februar 2016*. Bern: Schweizerische Eidgenossenschaft.
- SDC. (1994). *Sector Policy on Vocational Education* Berne: Swiss Agency for Development and Cooperation.
- SDC. (2008). *SDC Strategy for Basic Education and Vocational Skills Development*. Berne: Swiss Agency for Development and Cooperation.
- SDC. (2017). *The SDC's Education Strategy: Basic Education and Vocational Skills Development*. Bern: Swiss Development and Cooperation Agency.
- UNESCO. (2001). *Education for all: Is the World on Track*. Paris: UNESCO.
- United Nations. (1990). *World Declaration on Education For All: Meeting Basic Learning Needs*. New York: United Nations.
- United Nations. (2015). *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development (Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015)* New York: United Nations.
- World Bank. (1991). *Vocational and Technical Education and Training: A World Bank Policy Paper*. Washington DC: World Bank.
- World Bank. (1995). *Priorities and Strategies for Education: A World Bank Review*. Washington DC: World Bank.
- World Bank. (2010). *Stepping up skills: For more jobs and higher productivity*. Washington DC: World Bank. (#_ftnref1)

Zitiervorschlag

Maurer, M. (2024). Die Prioritäten sollten überdacht werden. *Transfer: Berufsbildung in Forschung und Praxis* 9(10).

Das vorliegende Werk ist urheberrechtlich geschützt. Erlaubt ist jegliche Nutzung ausser die kommerzielle Nutzung. Die Weitergabe unter der gleichen Lizenz ist möglich; sie erfordert die Nennung des Urhebers.

