

Langthaler, Margarita

Research Report

Policy Transfer im Bildungswesen mit einem Fokus auf den Transfer des dualen Lehrlingssystems im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit

ÖFSE Briefing Paper, No. 15

Provided in Cooperation with:

Austrian Foundation for Development Research (ÖFSE), Vienna

Suggested Citation: Langthaler, Margarita (2017) : Policy Transfer im Bildungswesen mit einem Fokus auf den Transfer des dualen Lehrlingssystems im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit, ÖFSE Briefing Paper, No. 15, Austrian Foundation for Development Research (ÖFSE), Vienna, <http://www.oefse.at/publikationen/briefing-papers/detail-briefing-paper/publication/show/Publication/Policy-Transfer-im-Bildungswesen-mit-einem-Fokus-auf-den-Transfer-des-dualen-Lehrlingssystems-im-R/>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/171333>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

15 BRIEFING PAPER



Policy Transfer im Bildungswesen

mit einem Fokus auf den Transfer des
dualen Lehrlingssystems im Rahmen der
Entwicklungszusammenarbeit

Margarita Langthaler

Wien, November 2017

Danksagung

Ich danke Stefan Wolf und Marcus Eckelt, TU Berlin, sowie Werner Raza und Hannes Grohs, ÖFSE, für ihre wertvollen Rückmeldungen auf die erste Fassung dieses Briefing Papers, sowie Alexandra Erös und Ingrid Pumpler für die grafische und redaktionelle Unterstützung. Die inhaltliche Verantwortung liegt bei der Autorin.

IMPRESSUM

Österreichische Forschungsstiftung für Internationale Entwicklung – ÖFSE

A Austria, 1090 Vienna, Sensengasse 3, **T** +43 1 3174010, **F** -150

E office@oefse.at, **I** www.oefse.at, www.centrum3.at

Inhaltsverzeichnis

Abstract	3
1. Einleitung	4
2. Policy Transfer im Bildungssektor – die akademische Debatte	4
2.1. Zur Bedeutung von Policy Transfer in Zeiten der Globalisierung	5
2.2. Der Prozess des Policy Transfer – die Debatte um die Oxford-Models	7
3. Die Debatte um Policy Transfer im Berufsbildungssektor	12
4. Abschließende Bemerkungen	16
Literatur	17
AutorInnen-Information	20

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Spectrum of Educational Transfer	8
Abbildung 2: Four Stages of Policy Borrowing in Education	8
Abbildung 3: Revised “Spectrum of Educational Transfer” with reference to BPEP II in Nepal	10

Abkürzungsverzeichnis

BPEPII	nepalesisches Bildungsprogramm Basic Primary Education Project II
EZA	Entwicklungszusammenarbeit
ILO	International Labour Office
MoE	Ministry of Education
NGOs	Non Governmental Organisations / Nichtregierungsorganisationen
NQFs	National Qualification Frameworks
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
PAT	Project Advisory Team
PISA	Programm zur internationalen SchülerInnenbewertung
UN	United Nations

Abstract

Das duale System der Lehrlingsausbildung wird derzeit international als vielversprechende Bildungsstrategie angesehen, die es erlaubt, Jugendarbeitslosigkeit zu senken sowie Einkommen und Arbeitsproduktivität zu erhöhen. Die steigende Nachfrage hat den Trend zum Transfer des dualen Systems verstärkt, in dem die Entwicklungszusammenarbeit ein wichtiger, aber bei weitem nicht der einzige Akteur ist.

Unter dem Einfluss dieses Trends haben sich in der deutschsprachigen Berufsbildungsforschung anwendungsorientierte Ansätze durchgesetzt, die nach Lösungen für die vielfältigen Probleme des Berufsbildungstransfers suchen. Demgegenüber sind theoretische und konzeptionelle Fragestellungen zum Policy Transfer in den Hintergrund getreten. Die internationale Debatte um die Beschaffenheit von Transferprozessen im Bildungswesen versucht hingegen, diese mit kritischem Blick zu analysieren und stellt die dem Transfergeschehen weitgehend zugrunde liegende Annahme, Policy Transfer wäre ein politisch und kulturell neutrales Phänomen, infrage.

Das vorliegende Briefing Paper fasst die internationale Debatte zusammen, analysiert die deutschsprachige Diskussion rund um den Transfer des dualen Systems der Lehrlingsausbildung in diesem Licht und plädiert abschließend für eine stärkere Rezeption der internationalen Forschungsergebnisse im deutschen Sprachraum. Dadurch könnten gezielt unterschiedliche Akteure und deren Zielsetzungen sowie Interessen in den Blick genommen werden, was u.a. eine bessere Einschätzung der entwicklungspolitischen Implikationen der Transferprozesse erlauben würde.

Keywords: Policy Transfer, Bildungssektor, Globalisierung, Berufsbildung, Duales System der Lehrlingsausbildung

1. Einleitung

Policy Transfer, also die Übertragung von Politiken von einem Land in ein anderes, ist kein neues Phänomen. Seine Bedeutung hat aber in Zeiten der Globalisierung stark zugenommen.

Große internationale Akteure wie etwa die OECD empfehlen Policy Transfer zunehmend, um die nationale Performanz in einem bestimmten Politikfeld zu verbessern. Ein bekanntes Beispiel ist der Bildungssektor. Die implizite Annahme ist dabei, dass die Übertragung von „best practices“ eine rein technische Maßnahme sei, die bei richtiger Anwendung entscheidend zur Lösung von Problemen beitragen könne.

Im deutschsprachigen Raum hat in den letzten Jahren Policy Transfer in Bezug auf das duale System der Lehrlingsausbildung massiv an Bedeutung gewonnen. Während die deutsche Entwicklungszusammenarbeit (EZA) schon seit vielen Jahrzehnten versucht, dieses System in ihre Partnerländer zu übertragen, geht das Transfergeschehen heute weit über den Sektor der EZA hinaus und ist, insbesondere in Deutschland, auch für die Wirtschaft von Interesse. Dabei wird selten die Frage nach Widersprüchen gestellt, sondern man geht eher von Synergien zwischen den unterschiedlichen Akteuren und deren Zielsetzungen aus.

Die starken politischen und wirtschaftlichen Interessen haben in der deutschsprachigen wissenschaftlichen Debatte zur Dominanz anwendungsorientierter Fragestellungen geführt. Im Vordergrund stehen methodologische Fragen nach der Optimierung von Transfermöglichkeiten zulasten von grundlegenden theoretischen und konzeptionellen Reflexionen über die Beschaffenheit der Transferprozesse.

Im anglophonen Raum existiert hingegen eine kontroverse theoretische Debatte zum Phänomen Policy Transfer im Bildungswesen, die naturgemäß zu unterschiedlichen Schlussfolgerungen kommt, letztlich aber die pragmatische Annahme eines politisch und kulturell neutralen Policy-Instruments in Abrede stellt.

Das vorliegende Briefing Paper setzt es sich zum Ziel, diese theoretische Debatte für die aktuelle deutschsprachige Diskussion zum Transfer des dualen Systems der Lehrlingsausbildung nutzbar zu machen. Den vermeintlich neutralen Charakter des Policy Transfer-Prozesses zu hinterfragen, erlaubt es, potenzielle Widersprüche zwischen den Zielen der einzelnen Akteure in den Sender- wie Empfängerländern besser sichtbar zu machen und so die entwicklungspolitischen Implikationen der Transferprozesse besser abschätzen zu können.

Im ersten Teil fasst das Papier die anglophone theoretische Debatte zusammen. Vor diesem Hintergrund wird im zweiten Teil die deutschsprachige akademische Diskussion zum Transfer des dualen Systems beleuchtet.

Abschließende Schlussfolgerungen regen an, die vielfältige anglophone Debatte stärker in die deutschsprachige Diskussion einzubringen und insbesondere für die entwicklungspolitischen Akteure nutzbar zu machen.

2. Policy Transfer im Bildungssektor – die akademische Debatte

Das Interesse an der Analyse von politischen und sozialen Prozessen und Strategien, die von einem Kontext in einen anderen übertragen werden, ist insbesondere in zwei wissenschaftlichen Disziplinen groß, nämlich einerseits in den vergleichenden Bildungswissenschaften, andererseits im Feld von Politischen Studien. Begrifflichkeiten variieren über die Disziplinen und Forschungstraditionen hinweg. Termini wie „lessons drawing“, „diffusion of

best practices or international standards“ „policy learning“ und „policy transfer“ wurden ursprünglich von der politikwissenschaftlichen Forschung geprägt, während die vergleichenden Bildungswissenschaften eher die Begriffe „policy borrowing and lending“ bevorzugten (Steiner-Khamsi 2012: 6). In der Zwischenzeit wird jedoch auch in der Bildungsforschung vornehmlich der Begriff „Policy transfer“ verwendet, weshalb er auch im vorliegenden Briefing Paper zur Anwendung kommt.

Dolowitz und Marsh (1996: 344) definieren Policy Transfer als einen Prozess, in dem Wissen über Politiken und Strategien, Verwaltungsregelungen, Institutionen etc. aus einem zeitlichen und/oder räumlichen Kontext zur Entwicklung von Politiken und Strategien, Verwaltungsregelungen und Institutionen in einem anderen zeitlichen oder räumlichen Kontext verwendet wird. Diese ursprünglich aus der Politikwissenschaft stammende Begriffsbestimmung findet heute vielfach auch in der bildungswissenschaftlichen Debatte Anwendung (Maurer/Gonon 2014: 18; Bohlinger/Wolf 2016: 350).

Im Folgenden wird zunächst die akademische Debatte um die Bedeutung von Policy Transfer in Zeiten der Globalisierung zusammengefasst. In einem zweiten Abschnitt beleuchtet das Papier die Diskussion darüber, wie der eigentliche Prozess des Policy Transfer zu interpretieren ist.

2.1. Zur Bedeutung von Policy Transfer in Zeiten der Globalisierung

Die Übertragung (oder versuchte Übertragung) von als erfolgreich wahrgenommenen Bildungsprozessen und -strategien hat eine lange Tradition (Wolf 2011). Cowen (1996) beschreibt, dass spätestens, als mit der Moderne das Streben nach umfassenden nationalen Bildungssystemen begann, in Europa und den USA eine rege Tätigkeit der Beobachtung und Entlehnung von Bildungsstrategien aus anderen Nationalstaaten einsetzte. Im kolonialen Kontext war die forcierte Einführung von Bildungssystemen, die sich an die Modelle der jeweiligen Kolonialmacht anlehnten, weit verbreitet.

Die Globalisierung hat den Übergang zu Bildungssystemen der Spät-Moderne, wie Cowen (1996: 160) sie nennt, mit sich gebracht. In dieser Periode liegt das Ziel staatlicher Bildungspolitik nicht mehr vorrangig in der Bildung einer Nation, wie es für die Moderne typisch war, sondern vielmehr in der Vorbereitung auf den Markt und der möglichst engen Verzahnung der Bildungssysteme mit dem System wirtschaftlicher Arbeitsteilung. Einflüsse von außen gewinnen für die Weiterentwicklung nationaler Bildungssysteme nicht nur quantitativ, sondern auch methodisch stark an Bedeutung. Tatsächlich ist nun die internationale Dimension nicht nur eine potenzielle Quelle für die Entlehnung von Politiken und Strategien, sondern die Orientierung an „internationalen Standards“ wird zu einer zentralen Leitlinie für alle anderen Prinzipien des Bildungssystems. Die Weltwirtschaft übernimmt eine entscheidende Rolle für die Ausprägung von Zielen und Zwecken, Inhalten und Strukturen bis hin zu den Unterrichtsmethoden der nationalen Bildungssysteme (Cowen 1996: 161).

Wie ist der im Rahmen der Globalisierung stark angewachsene Transfer von Bildungspolitiken und -strategien einzuschätzen? In der akademischen Debatte werden hier zwei kontroverse theoretische Ansätze unterschieden, einerseits die Weltkulturtheorie, andererseits Ansätze, welche die Systemtheorie von Luhmann weiterentwickeln¹ (Rappleye 2012a, 2012b; Barabasch/Wolf 2009; Maurer/Gonon 2014).

Die Weltkulturtheorie steht in der Tradition neoinstitutionalistischer Theorien und wurde wesentlich von John F. Meyer und Francisco Ramirez an der Stanford University entwickelt (Meyer/Ramirez 2000, Meyer et al. 1992, Ramirez/Boli 1987). Sie spricht von einer globalen Konvergenz von Bildungspolitiken und -praktiken, deren Motiv und Motor eine vereinigende

¹ Mitunter werden diese Ansätze nicht als kontrovers, sondern vielmehr als komplementär angesehen (z.B. Waldow 2012).

Weltkultur sei. Die Verbreitung des westlichen Schulmodells sei als Teil der Ausbreitung des westlichen Nationalstaates anzusehen. Das Streben, dem westlichen Modell des rationalisierten, bürokratischen Staates zu entsprechen, habe zu einem Prozess institutionellen Isomorphismus geführt, bei dem der Aufbau westlicher Bildungssysteme eine wichtige Rolle spiele. Die Weltkultur, die als treibende Kraft der beobachteten Konvergenzprozesse angesehen wird, würde sich auf ein verallgemeinertes Verständnis des modernen Nationalstaates mit seinen Attributen wie „Fortschritt“ oder „Gerechtigkeit“, eine gemeinsamen Identität und nationalstaatliche Werte stützen. Der Ursprung dieser Weltkultur wird von den Vertretern der Strömung im Westen verortet und deren Ausbreitung im Sinne des Fortschritts begrüßt. Diese normative und apologetische Haltung hat durchaus Kritik in der akademischen Debatte hervorgerufen (Rappleye 2012a: 32; Verger et al. 2012; Dale 2000).

Während die Weltkulturtheorie zunächst entstand, um die Ausbreitung des westlichen Schulmodells zu erklären, beschäftigt sich heute eine jüngere Generation von ForscherInnen explizit mit dem Phänomen des Policy Transfers in der Bildung (z.B. Wiseman/Baker 2005). Diese führt das „Kopieren“ von Politiken und Strategien ursächlich auf die Verallgemeinerung der angenommenen westlichen Weltkultur zurück. Dass dieser Forschungsansatz konzeptionell auf die Dimension von Akteuren, deren Interessen und Handlungen sowie auf die Berücksichtigung kontextueller Faktoren verzichtet, wird in der akademischen Debatte weiterhin kritisiert (Rappleye 2012b: 124).

Als Gegenpol zur Weltkulturtheorie steht der sich auf Luhmanns Systemtheorie berufende Ansatz, der wesentlich von Jürgen Schriever an der Humboldt Universität Berlin entwickelt wurde (Schriever 1990, 2000). Er postuliert, dass die vermeintliche Konvergenz von Bildungspolitiken und -systemen wenn überhaupt, dann auf diskursiver Ebene zu verorten wäre und hinter einer Konvergenzprozesse suggerierenden Fassade weiterhin kontextspezifische Variationen von Bildungspolitik und -praxis stattfinden würden.

Die Arbeiten einer weiteren zentralen Vertreterin des System-Ansatzes, Gita Steiner-Khamsi, lassen mehr Raum für die Möglichkeit von Konvergenzprozessen, sehen diese aber mit asymmetrischen Machtverhältnissen, Akteursinteressen und Zwang verbunden (Steiner-Khamsi 2000, 2004). Auch sie fordert, den Fokus auf die spezifischen lokalen Adaptierungen externer Policy-Einflüsse zu legen.

Rappleye (2012b) fügt diesen beiden divergierenden Ansätzen einen dritten hinzu, den er als Hybrid aus akteurszentrierten Herangehensweisen, dem System-Ansatz und Arbeiten des Poststrukturalismus bezeichnet. Sein „political production model“ postuliert, dass für Policy Transfer nicht die fachliche Attraktion der transferierten Bildungspolitiken und -strategien maßgeblich sei, sondern politische Entscheidungen und Ziele, die von prä-existierenden Weltanschauungen geprägt sind. Er illustriert dies u.a. anhand der japanischer Bildungsdebatte im ersten Jahrzehnt des neuen Millenniums, die sich an den britischen Reformen unter der konservativen Premierministerin Thatcher orientierten. Am Beginn stand die landesweite Diskussion um eine Leistungskrise im japanischen Bildungssystem, die maßgeblich dazu diente, progressiven Reformen in Bildung und Gesellschaft konservative Modelle entgegenzusetzen. Am Höhepunkt der Debatte führten einflussreiche Publikationen den „learn from England“-Diskurs ein, der die Etablierung einer entsprechenden Forschungsgruppe, Studienreisen und die Erstellung von detaillierten Umsetzungsplänen nach sich zog. Die Ergebnisse der Forschungsgruppe hatten maßgeblichen Einfluss auf den politischen Diskurs und die Gesetzgebung, die ab 2007 die lernerzentrierten Bildungsreformen der späten 1990er-Jahre durch konservative Bildungsmethoden und -inhalte ersetzten.

Mit seinem „political production model“ bedient sich Rappleye (ibid.) der Metapher einer Theaterproduktion, um den Transferprozess folgendermaßen zu beschreiben: Politische Akteure formulieren in unterschiedlichen Phasen vom Erstellen des Drehbuchs, über die Produktion des Stückes, die Aufführung vor Publikum und schließlich dessen Reaktion ihre

langfristigen politischen Ziele als konkrete Reformvorschläge. Mithilfe von internen Krisenszenarien und erfolgreichen Beispielen aus dem Ausland präsentieren sie ihre Reformen dem Publikum als vielversprechende Lösungsstrategien. Negative Aspekte der Strategien aus dem Ausland, Kritik bzw. kontroverse Debatten, die möglicherweise im Ursprungsland geführt werden, bleiben in dieser politischen Theaterproduktion ausgespart.

Rappleve (ibid.) betont mit seinem Modell den politischen Charakter von Policy Transfer, der, oftmals auch durch eine vereinfachende und unkritische Verbreitung des Reformdiskurses in Medien und Wissenschaft, unbemerkt bleibt.

Tatsächlich spiegelt der Policy-Diskurs großer internationaler Akteure Grundannahmen wider, die Bildung als kontextunabhängige, politisch und kulturell neutrale Kategorie und Bildungstransfer als technische Prozesse ansehen. Beispielsweise zählt die Expansion der Bildungsbeteiligung oder die Reduktion von Bildungsungleichheit zu den Zielen einflussreicher internationaler Akteure wie der OECD² und der Weltbank³. Beide definieren jedoch die von ihnen empfohlenen Bildungsstrategien zur Erreichung dieser Ziele ausschließlich in technischen Termini und verzichten auf die Analyse der strukturellen Ursachen von sozialer und Bildungsungleichheit sowie des konflikthafter Charakters der gesellschaftlichen Verteilung von Qualifikationen, Kompetenzen und Gewinnen aus Produktivitätssteigerungen (zur OECD siehe Valiente 2014; zur Weltbank siehe Verger/Bonal 2012). Die Übertragung von woanders als erfolgreich angesehenen Strategien wird so in global einflussreichen Policy-Diskursen auf eine technische Fragestellung reduziert, das Politische weitgehend ausgeklammert.

2.2. Der Prozess des Policy Transfer – die Debatte um die Oxford-Models

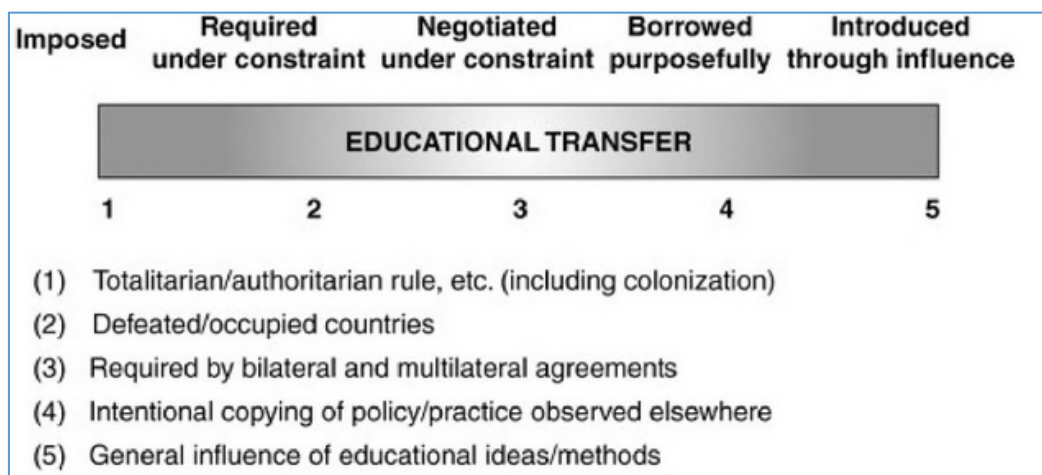
Die Debatte darüber, wie Policy Transfer im Bildungssektor vor dem Hintergrund der Globalisierung einzuschätzen sei, beschäftigt sich nicht systematisch mit der Analyse des eigentlichen Transferprozesses. Hier gelten die Arbeiten von David Philipps und Kimberly Ochs an der Oxford University als bahnbrechend (Philipps/Ochs 2003, 2004). Philipps und Ochs entwickelten anhand der Analyse des bildungspolitischen Interesses von Großbritannien an Deutschland, das sich über eine Periode von zweihundert Jahren erstreckte, unterschiedliche Modelle, die es erlauben, den Prozess des Policy Transfers zu analysieren. Rappleve (2012a: 69) beschreibt als wesentliches Verdienst dieser „Oxford-Models“ die paradigmatische Verschiebung des Forschungsansatzes weg von einem normativen, auf Verbesserung abzielenden Fokus mit der Frage: „Was soll transferiert werden“ hin zu der analytischen Frage: „Was ist transferiert worden?“.

Das erste Modell (Philipps/Ochs 2004), das „Spectrum of Educational Transfer“, versucht die große Bandbreite an unterschiedlichen Formen von Bildungstransfer zwischen zwei Nationalstaaten A und B sichtbar zu machen. Diese Formen sind nach den Bedingungen, unter denen der Transfer stattfindet, bzw. nach den Beziehungen zwischen A und B, klassifiziert und reichen von auferlegtem Transfer, etwa durch Kolonisierung von B durch A, bis hin zu „freiwilliger“ und zielgerichteter Entlehnung oder indirekter Absorption von Einflüssen durch B von A.

² Siehe z.B. die OECD *Skills Strategy* (OECD 2012)

³ Siehe z.B. die derzeit gültige Weltbank-Bildungsstrategie (World Bank 2011)

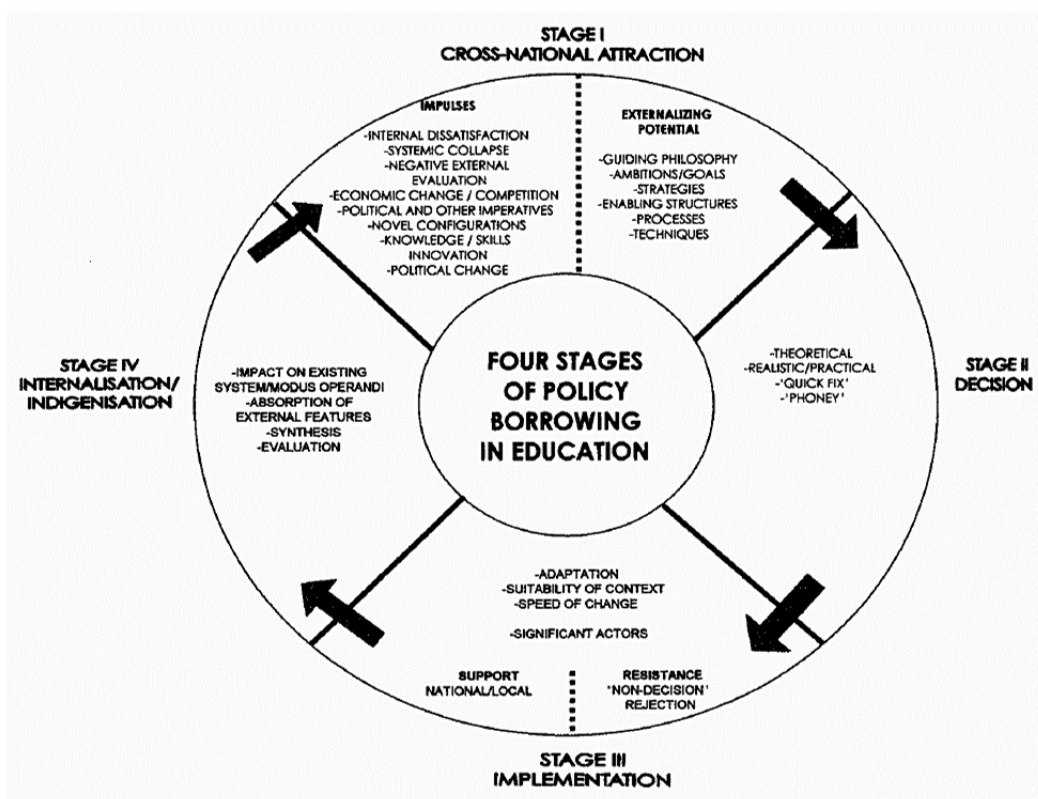
Abbildung 1: Spectrum of Educational Transfer



Quelle: Philipps/Ochs 2004

Ein weiteres Modell von Phillips und Ochs, das zu einem wichtigen Referenzpunkt in der akademischen Diskussion geworden ist, ist das vierstufiges Modell des Transfer-Ablaufs (Phillips/Ochs 2003).

Abbildung 2: Four Stages of Policy Borrowing in Education



Quelle: Philipps/Ochs 2003

Die vier Etappen, die das Modell unterscheidet, sind⁴: 1) länderübergreifende Anziehungskraft, 2) Entscheidungsfindung, 3) Implementierung und 4) Internalisierung/„Indigenisierung“. In der ersten Etappe fungieren innerstaatliche Impulse quasi als auslösende Bedingungen für die Suche nach externen Modellen, etwa Unzufriedenheit mit dem Bildungssystem, negative Evaluierungen (z.B. durch internationale Schulleistungsmessungen der OECD wie PISA) oder wirtschaftliche oder politische Veränderungen. Das Interesse an externen Modellen fokussiert oft auf einzelne Bestandteile eines Bildungssystems wie etwa dessen leitende Philosophie, spezifische Ziele, Strategien, besonders förderliche Strukturen, Prozesse oder Techniken.

Die Etappe der Entscheidungsfindung beinhaltet sehr unterschiedliche Prozesse, die von Philipps und Ochs (2003) mit vier Kategorien gefasst werden. Entscheidungen, einen Policy Transfer durchführen zu wollen, können theoretisch motiviert sein, etwa durch ein grundsätzliches Bekenntnis der Regierung zu Bildung als zentralem Mittel gesellschaftlicher Veränderung. Oft jedoch können diese Entscheidungen vorgeschoben sein („phoney“), um spezifische politische Ziele zu erreichen, wobei die Wahrscheinlichkeit, dass die externen Bildungsmodelle tatsächlich erfolgreich transferiert werden können, sehr gering ist. Realistische oder praktische Entscheidungsfindung bezieht sich auf den Entschluss zum Transfer isolierter Maßnahmen, die auch außerhalb des Ursprungskontextes funktionieren können, etwa spezifische didaktische Methoden des Mathematikunterrichts oder der Leseförderung. Als riskant bezeichnen die Autoren Entscheidungen, die schnelle Lösungen versprechen, ohne dass die entsprechenden Bedingungen gegeben wären, beispielsweise die unreflektierte Übernahme des „Outcome-based“-Modells⁵ in Südafrika.

Die dritte Etappe der Implementierung beinhaltet die Adaptierung an die lokalen Bedingungen, die dem Einfluss unterschiedlicher Akteure unterliegt, von einer Reihe kontextueller Faktoren abhängt und in Umsetzungsprozesse von sehr unterschiedlicher zeitlicher Dauer münden kann. Die Implementierung trifft im Zielland entweder auf Zustimmung oder Ablehnung. Im Falle der Ablehnung kommt es meist zu einer Rücknahme der Entscheidung aus Schritt Zwei. Im günstigeren Fall der Zustimmung kommt es in der vierten Etappe zur Einbindung in das im Zielland bereits existierende Bildungssystem.

Ein wesentliches Verdienst der Arbeit von Philipps und Ochs ist, dass sie die Bedeutung von kontextuellen Faktoren sowohl in den Herkunfts- als auch in den Zielländern und für alle Etappen des Prozesses hervorheben (Phillipps/Ochs 2003: 457-459). Wolf (2011) und Barabasch/ Wolf (2011) haben die zentrale Bedeutung von Kontext aufgenommen und mit der Ausarbeitung eines spezifischen Konzeptes von Arbeitskultur für den Policy Transfer in der Berufsbildung nutzbar gemacht (siehe S. 13).

Für die Analyse von heutigen Policy Transfer-Prozessen dient das Vier-Etappen-Modell von Philipps und Ochs (2003) häufig als konzeptuelle Grundlage (z.B. Barabasch/Wolf 2011; Bohlinger/Wolf 2016). Allerdings wird sein Fokus auf vergangene Prozesse freiwilliger und zielgerichteter Entlehnung (Modus 4 „Borrowed purposefully“ im „Spectrum of Educational Transfer“, siehe S. 8) zwischen zwei Nationalstaaten (der historische Bildungstransfer zwischen Deutschland und Großbritannien) als Einschränkung für eine mögliche Generalisierung angesehen (Rappleye 2012a: 75ff). Philipps (2006: 553) selbst betont, dass heute der Transfer, der von multilateralen und internationalen Organisationen angestoßen wird, sehr

⁴ Siehe hierzu auch Wolf 2011: 6ff.

⁵ „Outcome-based education“ ist ein Konzept, das allgemeine Bildungsziele (Ergebnisse oder „outcomes“) definiert, die am Ende eines Bildungsganges von den LernerInnen erreicht werden sollen. Diese Bildungsergebnisse können durch unterschiedliche Methoden und von unterschiedlichen Bildungsträgern und -institutionen vermittelt werden. Das Konzept repräsentiert eine tendenzielle Abkehr von traditionellen institutionenzentrierten Schulsystemen hin zu breiteren Rahmenvereinbarungen, die Raum für unterschiedliche Akteure ermöglichen. Es wurde u.a. im Kontext genereller Reformen des „New public management“ dafür kritisiert, dass dadurch sowohl Kommerzialisierungs- und Kommodifizierungsprozesse in Bildungssystemen beschleunigt, als auch, entgegen ursprünglichen Zielsetzungen, kaum Qualitätsverbesserungen erreicht wurden (siehe z.B. Young/Matseleng Allais 2011)

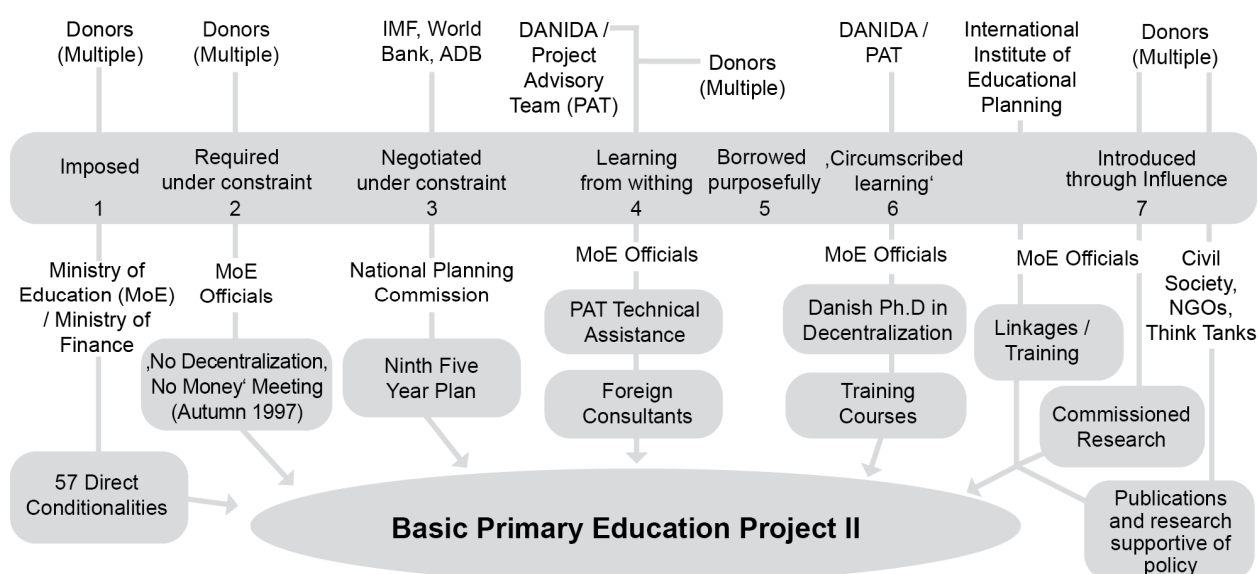
viel mehr Bedeutung als jener zwischen zwei Ländern hat. Fraglich ist auch, ob das Vier-Etappen-Modell auf Policy Transfer-Prozesse in Entwicklungsländern, deren Kontextbedingungen stärker von Formen des Zwangs geprägt sind, direkt anwendbar ist.

Dennoch sieht Rappleye (2012a: 80f) das Modell als wichtigen Referenzpunkt an und unterstreicht, dass Bildungssysteme einzelner Nationalstaaten (z.B. jenes der PISA-Gewinner wie Finnland) nach wie vor Nachahmungsbestrebungen in anderen Ländern auslösen können. Dies ist auch für den im vorliegenden Papier interessierenden Fall des dualen Berufsbildungssystems der deutschsprachigen Länder ins Treffen zu führen.

Rappleye (2012a: 400ff) schlägt daher vor, die Modelle von Philipps und Ochs so anzupassen, dass sie den Komplexitäten heutiger Transferprozesse besser gerecht werden. Das „Spectrum of Educational Transfer“ (Philipps/Ochs 2004) verfeinert er durch zwei Kategorien („Learning from within“ und „Circumscribed learning“) um zusätzliche Differenzierungen im Bereich der „freiwilligen“ Policy-Entlehnungen herausarbeiten zu können. Zudem hinterfragt er die Analyseeinheit des (National)Staates, da Transfer sich oft auch auf anderen räumlichen Ebenen bewege, heute eine Reihe nichtstaatlicher Akteure wie NGOs oder der Privatsektor einflussreich seien und es mitunter auch zu inneren Konflikten zwischen staatlichen Akteuren (etwa verschiedenen Ministerien) käme. Transferprozesse müssten in ihrer Multiplizität und Gleichzeitigkeit gedacht werden. In einem einzigen Land und/oder einem einzigen Prozess der Politikgestaltung könnten gleichzeitig unterschiedliche Transferprozesse stattfinden. Ebenso könnte ein politisches Programm von solch gleichzeitigen (oder aufeinanderfolgenden) multiplen Transferprozessen mit unterschiedlichsten Akteurskonstellationen gespeist werden.

Rappleye (2012a: 402) versucht, in Anlehnung an das Spectrum-Modells von Philipps und Ochs (2004), die komplexen und multiplen Einflüsse, Dynamiken und (internen und externen) Interessen, die der Formulierung des nepalesischen Bildungsprogramms Basic Primary Education Project II (BPEPII) in den 1990er-Jahren zugrunde lagen, zu visualisieren (siehe Abbildung 3).

Abbildung 3: Revised „Spectrum of Educational Transfer“ with reference to BPEP II in Nepal



Quelle: Rappleye 2012a: 402

Von spezifischem Interesse für das vorliegende Papier ist die Fragestellung, ob und wie sich die Dynamik von Policy Transfer-Prozessen in OECD- und Entwicklungsländern voneinander unterscheiden. Rappleye (2012a: 376ff) hat in einer Vergleichsstudie zwischen Transferprozessen in Japan und Nepal vier wesentliche Differenzen herausgearbeitet:

- Entwicklungsländer zeigen sich viel durchlässiger für äußere Einflüsse, die Transferkanäle sind sehr vielfältig und auf unterschiedlichsten Ebenen angesiedelt. Exogene Faktoren, Akteure und Kräfte haben einen sehr viel größeren Einfluss als in OECD-Ländern.
- Die Katalysatorrolle im Transfer-Geschehen, die in Entwicklungsländern bi- und multilaterale Geber einnehmen, entspricht jener, die in OECD-Ländern Akteure mit starken Verbindungen zum Privatsektor innehaben. In Entwicklungsländern kann Policy Transfer daher eine Reflexion von extern formulierten Problematiken sein, während in OECD-Ländern Transfer eher von intern konstruierten Problemlagen hervorgerufen wird.
- In Entwicklungsländern gehören die einflussreichen Akteure des Policy Transfers öfter anderen Nationalitäten an als in OECD-Ländern und ihre Aufenthaltsspannen sind mitunter sehr beschränkt.
- Der Einfluss von außen auf die Entstehung von Politikprogrammen ist in Entwicklungsländern direkter, unvermittelter und expliziter. Daher werden transferierte Politiken im Allgemeinen weniger stark adaptiert und „indigenisiert“.

Die hier vorgestellten „Oxford Models“ und ihre Erweiterungen sowie die breiteren Debatten um die Beschaffenheit von Policy Transfer können eine Basis dafür darstellen, differenzierte Analyseinstrumente von Transfer-Prozessen zu entwickeln, die es erlauben, die spezifischen Kontexte der entlehrenden und der Zielländer sowie die jeweiligen Akteursinteressen in den Blick zu nehmen.

Eine spezifische Ausdifferenzierung der Debatten für Entwicklungsländer-Kontexte ist in der internationalen Diskussion erst im Anfangsstadium begriffen. Dennoch zeigen einige Beispiele, dass eine detaillierte Analyse der Akteurskonstellationen und der Prozesse, wie von außen kommende Politiken und Strategien in spezifischen politischen und kulturellen Kontexten adaptiert werden, ein sehr viel komplexeres Bild von Bildungspolitiktransfer erlaubt, als es etwa pragmatische Policy-Diskurse der internationalen Organisationen zeichnen. Beispielsweise arbeitet Rappleye (2012a) in der o.e. Studie das komplexe Geflecht von Einflüssen, Akteuren, Interessen und Prozessen heraus, das bei der Erstellung des Bildungsreformprogramms in Nepal am Werk war (siehe auch Abbildung 3). In ähnlicher Weise zeigt die Studie von Steiner-Khamis und Stolpe (2006) zu Bildungsimport in der Mongolei einerseits, dass von internationalen Gebern vorgegebene Bildungsreformen keineswegs direkt implementiert, sondern viel eher an die lokalen Verhältnisse angepasst, mitunter auch abgelehnt oder subtil unterminiert wurden. Andererseits arbeiten sie heraus, dass lokale Akteure nicht nur passive Befehlsempfänger der mächtigen internationalen Geber sind, sondern die internationalen Reformdiskurse durchaus in eigenen Interessen nutzen.

Diese wenigen Beispiele deuten darauf hin, dass es für entwicklungspolitische Zielsetzungen von Vorteil sein kann, der gängigen Annahme, Policy Transfer wäre ein rein technisches Instrument, das bei richtiger Anwendung zu win-win-Situationen führen würde, ein politisches Verständnis des Übertragungsprozesses, basierend auf differenzierten Analysen der komplexen Akteursbeziehungen und -interessen, gegenüberzustellen. Insbesondere für Policy Transfer im Rahmen der EZA wäre damit eine Möglichkeit gegeben, unterschiedliche und potenziell divergierende Ziele der involvierten Akteure besser analysieren und berücksichtigen zu können.

Im folgenden zweiten Teil des Briefing Papers wird die Debatte um Policy Transfer im Berufsbildungssektor und insbesondere in Hinblick auf die Übertragung des deutschsprachigen dualen Modells der Lehrlingsausbildung beleuchtet.

3. Die Debatte um Policy Transfer im Berufsbildungssektor

Berufsbildung hat in den letzten Jahren sowohl in OECD- als auch in Entwicklungsländern und im EZA-Kontext vermehrt an Aufmerksamkeit gewonnen. Dies steht v.a. im Zusammenhang mit der stark angestiegenen Jugendarbeitslosigkeit in vielen Ländern sowie der Annahme, dass mit entsprechenden Berufsbildungsstrategien Abhilfe geschaffen werden könne. In der EZA, wo Berufsbildung international über einige Jahrzehnte hinweg zu einer Nischenaktivität geworden war, erwartet man sich heute von Berufsbildungsförderung neben verbesserten Beschäftigungsraten, einen Beitrag zur wirtschaftlichen Produktivität und zur Armutsminderung.

Vor diesem Hintergrund hat das Interesse am Transfer Erfolg versprechender Berufsbildungsstrategien international zugenommen. Vor allem zwei spezifische Strategien sind in den vergangenen Jahren zum Objekt von Policy Transfer geworden, nämlich einerseits die National Qualification Frameworks (NQFs) und andererseits das duale System der Lehrlingsausbildung. Die NQFs stammen ursprünglich aus Großbritannien. Sie zielen darauf ab, die Beschäftigungsfähigkeit der Lernenden zu verbessern, indem ein allgemein gültiger Qualifikationsrahmen geschaffen wird. Die Berufsbildungsakteure, in erster Linie die Unternehmen, sollen Kompetenzen oder Lernergebnisse definieren, auf deren Basis Qualifikationen formuliert werden (Allais 2011: 8). NQFs wurden in viele Ländern, auch Entwicklungsländer, transferiert. Eine von der International Labour Office (ILO) der UN beauftragte Evaluierung (Allais 2010) legt jedoch nahe, dass durch die Implementierung der NQFs die Berufsbildungssysteme der betroffenen Länder nicht nachhaltig verbessert werden konnten.

Das vorliegende Briefing Paper wird sich im Folgenden mit der zweiten Strategie, dem dualen System der Lehrlingsausbildung, aus Sicht der Policy Transfer-Debatte beschäftigen. Insbesondere die niedrigen Jugendarbeitslosigkeitsraten in den deutschsprachigen Ländern haben das internationale Interesse am dualen System ansteigen lassen. Im Gegensatz zu vielen anderen Ländern genießt Berufsbildung im deutschsprachigen Raum ein vergleichsweise hohes Ansehen. Die duale Lehrlingsausbildung ist inhärenter Teil der nationalen Bildungssysteme und gilt als entscheidender Faktor für die hohen Beschäftigungsraten unter Jugendlichen⁶.

Die internationale Nachfrage nach Berufsbildungsmodellen aus deutschsprachigen Ländern und insbesondere nach dem dualen Lehrlingssystem hat den Transfertrend verstärkt. Vor allen Dingen in Deutschland ist Berufsbildung auch zu einem tatsächlichen Exportgut geworden, dessen internationale Vermarktung in Form von Dienstleistungen und Gütern staatlich gefördert und koordiniert wird⁷ (Heller et al. 2015).

Die EZA der deutschsprachigen Länder ist in unterschiedlicher Form und in unterschiedlichem Maße in den Trend zum Transfer des dualen Systems involviert. Traditionell kam das duale System explizit vor allem in der deutschen EZA seit vielen Jahrzehnten zur Anwendung (Clement 2012). Aufgrund dieses Erfahrungsschatzes spielt die deutsche EZA heute im Transfergeschehen weit über den entwicklungspolitischen Bereich hinaus eine gewichtige Rolle. Demgegenüber bestimmten in der Schweiz und Österreich schulische und non-formale Formen der beruflichen Bildung traditionell die Förderpolitik der EZA (Maurer 2012; Jäger et al. 2016; Langthaler 2015: 18ff). In den letzten Jahren haben auch die kleineren deutschsprachigen Länder begonnen, sich mit dem Transfer des dualen Systems auseinanderzusetzen. Mit dem 2016 gegründeten „Geberkomitee für duale Berufsbildung (DC

⁶ An dieser Annahme gibt es jedoch auch Zweifel (siehe z.B. Lassnigg 2012, 2017).

⁷ GOVET (German Office for International VET Cooperation) ist die Zentralstelle der deutschen Bundesregierung für internationale Kooperation in der Berufsbildung, angesiedelt beim Bundesinstitut für Berufsbildung (<https://www.bibb.de/govet/de>).

dVET)⁸ gibt es erstmals Versuche, die deutschsprachige Berufsbildungsförderung im Rahmen der EZA zu koordinieren.

In der deutschsprachigen akademischen Debatte herrscht weitgehende Einigkeit darüber, dass das duale System in seiner Gesamtheit kaum zu transferieren ist (Greinert 2001; Deißinger 2001; Heller et al. 2015; Spöttl 2015; Pilz 2017; Euler 2013). Anders als der Name suggeriert, stellt nicht so sehr die Dualität der Lernorte (Betrieb und Schule), sondern vielmehr das Berufskonzept das organisierende Prinzip des dualen Systems dar (Deißinger 2001). Letzteres entspreche der in den deutschsprachigen Ländern historisch gewachsenen Form der sozialen Organisation von Arbeit und könne nicht ohne weiteres in die Zielländer mit ihren eigenen spezifischen Traditionen von Arbeitsorganisation und Qualifizierung übertragen werden. Zahlreiche Evaluierungen der Transferversuche durch die deutsche EZA bestätigen die Schwierigkeit des Unterfangens (Stockmann 1996, 2014; Stockmann/Silvestrini 2013). Erfolge beschränkten sich zumeist auf individuelle oder institutionelle Qualitätssteigerungen der beruflichen Bildung, während systemische und nachhaltige Veränderungen weitgehend ausblieben.

Trotz dieser Erfahrungen ist der Trend zum Transfer ungebrochen (Spöttl 2015), was auf die mit dem Zukunftsmarkt Berufsbildungsexport verbundenen wirtschaftlichen Interessen verweist (Heller et al. 2015: 7). In der Praxis, sowohl der EZA als auch anderer Akteure, werden die ernüchternden Erfahrungen jedoch insofern verarbeitet, als heute weitgehend von dem Anspruch Abstand genommen wird, das duale System insgesamt transferieren zu wollen. Vielmehr geht es, unter Berücksichtigung des jeweiligen Zielkontextes, um die Übertragung einzelner Elemente oder Prinzipien des dualen Systems.

Wie Christine Mayer (2001: 203ff) für die Geschichte der Transferpolitik der deutschen EZA herausarbeitet, war diese stark von Annahmen geprägt, dass Berufsbildung kulturell neutral sowie grundsätzlich rationaler als akademisch orientierte Bildung sei und dem Bedarf nach technologischer Weiterentwicklung entspreche, der universelle und globale Gültigkeit habe. Diese Annahme wurde aufgrund der negativen Erfahrung mit der direkten Übertragung deutscher Berufsbildungsmodelle und durch die steigende Bedeutung von beruflicher Qualifizierung für die ärmsten und meist im informellen Sektor arbeitenden Menschen seit den 1990er-Jahren zwar ein Stück weit relativiert. Vor dem Hintergrund der einflussreichen Policy-Diskurse der großen internationalen Akteure wie OECD und Weltbank (siehe S. 7) und unterstützt von der wachsenden Nachfrage nach den deutschen Berufsbildungsmodellen zeigt sich in den letzten Jahren jedoch wieder eine Rückkehr zu den pragmatischen Grundannahmen im Berufsbildungstransfer der EZA.

Diese Dynamiken haben auch Auswirkungen auf die aktuelle wissenschaftliche Diskussion zum Berufsbildungstransfer. Die starke Nachfrage nach anwendungsorientierter Forschung hat die wissenschaftliche Beschäftigung mit theoretischen und konzeptionellen Fragen in den Hintergrund treten lassen. Vielmehr prägt das Streben danach, wissenschaftlich fundierte Lösungen für die vielfältigen Probleme des Bildungstransfers zu erarbeiten, die aktuelle deutschsprachige Forschung. Die anglophone akademische Debatte mit ihren theoretischen Fragestellungen und Prozessmodellen wird im deutschsprachigen Raum nur marginal rezipiert (Barabasch/Wolf 2009; Barabasch 2010).

Eine Ausnahme ist das von Wolf (2011) erarbeitete Konzept der Arbeitskultur, das, aufbauend auf den Modellen von Philipps und Ochs, darauf abzielt ein theoretisch fundiertes Werkzeug zur kleinteiligen Analyse der jeweils spezifischen Arbeitskultur, in die Berufsbildungssysteme eingebettet sind, zur Verfügung zu stellen. Damit soll der Befund von Philipps und Ochs (2003), dass der Kontext eine zentrale Rolle für das Gelingen von Policy Transfer spielt, präzisiert werden. Sechs Dimensionen des arbeitskulturellen Hintergrundes werden

⁸ Siehe <https://www.dcdualvet.org/>

aufgeschlüsselt, nämlich 1) betriebliches Arbeitsregime, 2) Arbeitsrecht, 3) Entwicklungs- und Anwendungsprozesse von Technik, 4) Konstitution des sozialen Akteurs, 5) soziale Sicherung und 6) administrativ-institutionelle Ordnung der Berufsbildung. Ein solches Analyseinstrument des jeweiligen arbeitskulturellen Kontextes soll das Verständnis von Berufsbildungssystemen und ihrer soziokulturellen Einbettung in den Zielländern des Transfers erleichtern (Bohlinger/Wolf 2016: 362).

Ähnlich dem Konzept von Wolf versuchen Pilz (2017) und Spöttli (2015) Modelle vorzulegen, die bei der spezifischen Analyse des Kontextes der Zielländer Hilfestellung leisten können. Sie tun dies jedoch ohne spezifische Auseinandersetzung mit der zugrunde liegenden Policy Transfer-Theorie.

Ein guter Teil der aktuellen deutschsprachigen Literatur widmet sich der Analyse und Systematisierung von jenen Grundprinzipien und Strukturelementen des dualen Systems, die für dessen Erfolg als wesentlich angesehen werden (z.B. Bliem et al. 2014; Gonon 2014; Euler 2013; Strahm et al. 2016) oder sucht nach Anknüpfungspunkten in den Zielländern (z.B. Pilz 2017; Jäger et al. 2016: 190ff; Euler/Wieland 2015). Dadurch soll die kontextangepasste Übertragung von Elementen des dualen Systems möglich gemacht werden.

Folgende zentrale Strukturkomponenten, die in unterschiedlichen Publikationen beschrieben werden, lassen sich zusammenfassen⁹:

- **Berufsprinzip**
Qualifizierung, die fachspezifische Kenntnisse und Fertigkeiten umfasst und zur selbstständigen Durchführung von ganzen Arbeitsprozessen, nicht nur einzelnen Vorgängen, befähigt, sowie kodifiziert und gesellschaftlich anerkannt ist.
- **Dualität der Lernorte und -modi**
Kombination von betrieblicher und schulischer Ausbildung, von praktischen Fertigkeiten und theoretisch-formalisiertem Wissen.
- **Sozialpartnerschaftliche Governance**
Gemeinschaftliche Finanzierung, Administration, Kodifizierung von Standards und Qualitätssicherung durch die Sozialpartner (in der Literatur oft reduziert auf Staat und Unternehmen).
- **Soziale Relevanz der Lehre als Karrieremodell**
Die Aussicht auf gewisse soziale Absicherung sowie die (in unterschiedlichem) Maße gegebene Durchlässigkeit zum allgemeinen Bildungssystem und damit zu weiteren Karrieremöglichkeiten sichert die vergleichsweise hohe gesellschaftliche Akzeptanz der Lehre.
- **Ausbildungsbereitschaft der Betriebe**
Das Fehlen dieser Strukturkomponente führt oft zum Scheitern von Transferversuchen. Um diese Bereitschaft sicherzustellen, sind Nutzeneffekte für die Betriebe Voraussetzung.

In unterschiedlichem Maße diskutiert die Forschung die Möglichkeit, diese Strukturelemente in andere Kontexte zu übertragen, beschreibt Grenzen und Spannungsfelder (Gonon 2014; Jäger et al. 2016), analysiert Projektbeispiele (Bohlinger/Wolf 2016; Barabasch/Wolf 2011) oder formuliert Handlungsanleitungen (Bliem et al. 2014).

⁹ Siehe Bliem et al. 2014; Gonon 2014; Euler 2013; Strahm et al. 2016.

Die Anwendungsorientierung der deutschsprachigen akademischen Debatte lässt wenig Raum für einen distanzierten und synthetisierenden Blick, der das große Ganze im Auge hat und sich theoretische und konzeptionelle Fragen stellt. Insbesondere geht im Getümmel der Lösungsorientierung das Verständnis für den politischen Charakter von Bildungstransferprozessen unter und mit ihm nicht nur die Frage nach den Akteuren, sondern ganz wesentlich auch nach deren Interessen und Zielen (Dolowitz/Marsh 1996).

Vor diesem Hintergrund erscheint es wünschenswert, die anglophone theoretische Debatte um Policy Transfer stärker in die deutschsprachige Diskussion zu integrieren und die angewandten Forschungsansätze in einen stärker an grundsätzlichen theoretischen Fragen interessierten Rahmen zu stellen. Die gegenwärtigen Bemühungen, theoriegeleitete Instrumentarien zur Ausdifferenzierung des arbeitskulturellen Kontextes und der spezifischen sozialen Organisationsform von Arbeit zu entwickeln (z.B. Wolf 2011, 2017; Bohlinger/Wolf 2016), sollten durch Reflexionen über die politische Beschaffenheit von Berufsbildungstransfer ergänzt werden.

Beispielsweise würde sich das von Rappleye (2012b) skizzierte „political production model“ für Bildungstransferprozesse (siehe S. 6) als hilfreich erweisen, um den gegenwärtige Trend zum Transfer des dualen Modells als Konglomerat unterschiedlicher und verschiedentlich kombinierter politischer Interessen zu fassen. Wirtschaftliche und Legitimationsinteressen in den Herkunftsländern (Maurer/Gonon 2014: 23) treffen auf die Interessen in den Zielländern, Lösungen für Krisenszenarien (z.B. Jugendarbeitslosigkeit) zu präsentieren. Negative Aspekte des angepriesenen Modells, etwa der Zusammenhang zwischen dualem System und starker sozialer Stratifizierung (Protsch/Solda 2016; Lassnigg/Laimer 2013) oder die Festbeschreibung von beruflichen Genderstereotypen (Mayer 2001) sowie kontroverse Diskussionen im Herkunftsland hinsichtlich des postulierten linearen Zusammenhangs zwischen dualem System und niedriger Jugendarbeitslosigkeit (Lassnigg 2012, 2017) werden ausgeblendet.

Typischerweise werden diese „lessons from elsewhere“ (Rappleye 2012b: 140) in Medien und (unkritischer) Forschung amplifiziert. Anstatt die dominanten Diskurse zu problematisieren, bewegen sich Medienberichte und Studien innerhalb der von ihnen gesteckten Grenzen und reproduzieren deren Annahmen. Das führt im konkreten Fall dazu, dass im öffentlichen Diskurs trotz in der Vergangenheit geringer Erfolgsraten der Transfer des dualen Systems als win-win-Situation dargestellt wird.

Eine stärker an theoretischen und grundsätzlichen Fragen interessierte deutschsprachige Berufsbildungstransferforschung muss jedoch nicht notwendigerweise nutzlos für die Transfer-Praxis sein. Für die Anwendung im Rahmen der EZA ist gerade das Gegenteil der Fall. Konkrete Analysen des Kontextes im Empfängerland in Bezug auf (Berufs)Bildungstraditionen, Arbeitskultur und die gesellschaftliche Organisation von Qualifizierung können Hinweise darauf liefern, warum bestimmte deutschsprachige Berufsbildungsmodelle als attraktiv angesehen werden und in welcher Art und Weise, wenn überhaupt, sie lokale Veränderungsprozesse anstoßen könnten. Differenzierte Untersuchungen des politisch-institutionellen Umfelds sowie der Beziehungen und Interessen der involvierten Akteure (einschließlich jener im Senderland) können helfen, detaillierter abzuwägen, welche Interessen und Dynamiken (potenziell) mit entwicklungspolitischen Zielsetzungen wie Armutsminderung, Demokratisierung und dem Aufbau nachhaltiger (Berufs)Bildungssysteme kontrastieren.

4. Abschließende Bemerkungen

Policy Transfer im Bildungswesen kann auf eine lange Geschichte zurückblicken, hat aber mit der Globalisierung stark an Bedeutung gewonnen. In der internationalen akademischen Debatte um die Interpretation dieser Bedeutungszunahme gibt es unterschiedliche, mitunter auch kontroverse Strömungen, die Bildungspolitiktransfer einerseits als Ergebnis der Generalisierung einer westlichen Weltkultur, andererseits als, in vielen Fällen asymmetrische, politische Prozesse beschreiben. Im anglophonen Sprachraum hat die partielle Verschiebung des Forschungsinteresses von normativen hin zu analytischen Zugängen zur Entwicklung von unterschiedlichen Analyse-Modellen geführt, die es erlauben, konkrete Transferprozesse, die politischen und kulturellen Kontexte, in die sie eingebettet sind, sowie die jeweiligen Akteursinteressen in den Blick zu nehmen.

Die deutschsprachige Debatte zum Transfer des dualen Modells der Lehrlingsausbildung verarbeitet die theoretischen Ergebnisse der anglophonen Debatte nur zögerlich. Trotz eher ernüchternder Erfahrungen erfährt der Transfer des dualen Modells aufgrund massiver politischer und wirtschaftlicher Interessen derzeit einen Aufschwung, was in der Forschung zur Dominanz anwendungsorientierter Zugänge zulasten von theoretischen und konzeptionellen Fragestellungen geführt hat.

Das vorliegende Briefing Paper plädiert abschließend dafür, in den akademischen Debatten im deutschen Sprachraum die anglophone Diskussion um Policy Transfer stärker zu rezipieren und sie für eine differenzierte Analyse der Transferprozesse im Berufsbildungssektor nutzbar zu machen. Dabei sollte insbesondere der normativ-ameliorative Zugang, der sich durch die starke Nachfrage nach anwendungsorientierter Forschung ergibt, durch einen kritisch-analytischen ergänzt werden.

Aus entwicklungspolitischer Sicht erweist es sich zudem als hilfreich, einer (wenn auch nicht uneingeschränkt geteilten) Schlussfolgerung der internationalen theoretischen Debatte im deutschen Sprachraum mehr Gewicht zu verleihen. (Berufs)Bildungstransfer als politische und nicht technische Prozesse zu verstehen, erlaubt es, die Frage nach den vielfältigen Interessen der involvierten Akteure zentral zu setzen und unter entwicklungspolitischen Gesichtspunkten zu analysieren. Widersprüche zwischen den Interessen der einzelnen Akteure und insbesondere zu entwicklungspolitischen Zielsetzungen können so leichter sichtbar gemacht werden.

Freilich bedürfen die gegenwärtig existierenden Analyse-Modelle der Weiterentwicklung. Insbesondere, wenn sie auf Policy Transfer im Kontext von Entwicklungsländern angewendet werden sollen, ist es notwendig die spezifischen Unterschiede zum Transfer zwischen OECD-Ländern und die von komplexen Machtasymmetrien stärker geprägten Kontexte analytisch berücksichtigen zu können. Zu einer solchen Weiterentwicklung der Policy Transfer-Theoriedebatte hätten die deutschsprachigen Erfahrungen mit Berufsbildungstransfer einiges beizutragen.

Literatur

Allais, Stephanie (2011): What are skills? Rethinking the relationships between labour markets, social policy, and skills development. Paper to be presented at the Global Labour University Conference 28-30 September 2011.

Allais, Stephanie (2010): The implementation and impact of National Qualifications Frameworks: Report of a study in 16 countries. Geneva.

Barabsch, Antje (2010): methodological and Theoretical Approaches to the Study of Governance and Policy Transfer in Vocational Education and Training. In: Research in Comparative and International Education, 5(3). 224-236.

Barabasch, Antje/Wolf, Stefan (2011): Internationaler Policy Transfer in der Berufsbildung. Konzeptionelle Überlegungen und theoretische Grundlagen am Beispiel deutscher Transferaktivitäten. In: Zeitschrift für Erziehungswissenschaft, 14, 283-307.

Barabasch, Antje/Wolf, Stefan (2009): Die Policy-Praxis der Anderen. Policy-Transfer in der Bildungs- und Berufsbildungsforschung. In: ZEP-Zeitschrift für Entwicklungspädagogik, 4, 22-27.

Bliem, Wolfgang/Petanowitsch, Alexander/Schmid, Kurt (2014): Success factors for the Dual VET System. Possibilities for Know-how-transfer. IBW-Forschungsbericht No 177. Wien.

Bohlinger, Sandra/Wolf, Stefan (2016): Zwischen Dynamik und Stagnation. In: Zeitschrift für Pädagogik, 3, 340-357.

Clement, Ute (2012): Berufsbildung in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. In: Zeitschrift für Berufs- und Wirtschaftspädagogik, 108(1), 93-107.

Cowen, Robert (1996): Last Past the Post: comparative education, modernity and perhaps post-modernity. In: Comparative Education, 32(2), 151-170.

Dale, Roger (2000): Globalisation and education: demonstrating a 'Common World Education Culture' or locating a 'Globally Structured Educational Agenda'? In: Educational Theory, 50(4), 427-448.

Deißinger, Thomas (2001): Zum Problem der historisch-kulturellen Bedingtheit von Berufsbildungssystemen – Gibt es eine „Vorbildfunktion“ des deutschen Dualen Systems im Europäischen Kontext? In: Deißinger, Thomas (Hg.): Berufliche Bildung zwischen nationaler Tradition und globaler Entwicklung. Baden-Baden, 13-44.

Dolowitz, David/Marsh, David (1996): Who learns what from whom: a review of the policy transfer literature. In: Political Studies (1996). XLIV, 343-357.

Euler, Dieter (2013): Das duale System in Deutschland – Vorbild für einen Transfer ins Ausland? Eine Studie im Auftrag der Bertelsmann Stiftung.

Euler, Dieter/Wieland, Clemens (2015): The German VET System: Exportable blueprint or food for thought? Bertelsmann Stiftung.

Gonon, Philipp (2014): Development cooperation in the field of vocational education and training – The dual system as a global role model? In: Maurer, Markus/Gonon, Philipp (Hg.) The challenges of policy transfer in vocational skills development. National Qualifications frameworks and the dual model of vocational education in international cooperation. Bern, 241-259.

Greinert, Wolf-Dietrich (2001): Die Übertragbarkeit des Dualen Systems in Entwicklungsländer – Möglichkeiten und Begrenzungen einer politischen Strategie. In: Deißinger, Thomas (Hg.): Berufliche Bildung zwischen nationaler Tradition und globaler Entwicklung. Baden-Baden, 45-60.

Heller, Patricia/Grunau, Janika/Duscha, Katharina (2015): Das Konzept „Beruf“ ins Ausland transferieren? Eine kritische Perspektive auf den deutschen Berufsbildungsexport. In: *Berufs und Wirtschaftspädagogik*, 29.

Jäger, Matthias/Maurer, Markus/Fässler, Martin (2016): Exportartikel Berufsbildung? Internationale Bildungszusammenarbeit zwischen Armutsreduktion und Wirtschaftsförderung. Bern.

Langthaler, Margarita (2015): The transfer of the Austrian dual system of vocational education to transition and developing countries. An analysis from a developmental perspective. ÖFSE Working Paper 53. Vienna.

Lassnigg, Lorenz (2017): Apprenticeship Policies coping with the crisis: A comparison of Austria with Germany and Switzerland. In: Pilz, Matthias (Hg.): *Vocational Education and Training in Times of Economic Crisis*. Wien, 127-150.

Lassnigg, Lorenz/Laimer, Andrea (2013): Berufsbildung in Österreich: Hintergrundbericht zum Nationalen Bildungsbericht 2012. Institut für Höhere Studien/Projektbericht. Wien.

Lassnigg, Lorenz (2012): Die berufliche Erstausbildung zwischen Wettbewerbsfähigkeit, sozialen Ansprüchen und Lifelong Learning – eine Policy-Analyse. In: Herzog-Punzenberger, Barbara (Hg.): *Nationaler Bildungsbericht Österreich 2012, Band 2: Fokussierte Analysen bildungspolitischer Schwerpunktthemen*. Graz, Kapitel 8. 313-354.

Maurer, Markus (2012): Potenzial und Grenzen des dualen Modells in Entwicklungsländern. In: *Panorama*, 6, 8-9.

Maurer, Markus/Gonon, Philipp (2014): The challenges of policy transfer in vocational skills development: An introduction. In: Maurer, Markus/Gonon, Philipp (eds.) *The challenges of policy transfer in vocational skills development. National Qualifications frameworks and the dual model of vocational education in international cooperation*. Bern, 15-35.

Mayer, Christine (2001): Transfer of concepts and practices of vocational education and training from the center to the peripheries: the case of Germany. In: *Journal of Education and Work*, 14(2), 189-208

Meyer, John W./Ramirez, Francisco O./Soysal Y. (1992): World expansion of mass education, 1870-1970. In: *Sociology of Education*, 65(2), 128-149.

Meyer, John W./Ramirez, Francisco O. (2000): The world institutionalization of education: origins and implications, In: Schriewer, Jürgen (Hg.): *Discourse formation in comparative education*, Frankfurt am Main, 111-132.

OECD (2012): *Better skills, better jobs, better lives*. Paris.

Philipps, David (2006): Investigating policy attraction in education. In: *Oxford Review of Education*, 32(5), 551-559.

Philipps, David/Ochs, Kimberly (2004): *Educational policy borrowing: Historical perspectives*. Oxford.

Philipps, David/Ochs, Kimberly (2003): Processes of policy borrowing in education: some explanatory and analytical devices. In: *Comparative Education*, 39(4), 451-461.

Pilz, Matthias (2017): Policy Borrowing in Vocational Education and Training (VET) – VET System Typologies and the „6 P Strategy“ for Transfer Analysis. In: Pilz, Matthias (Hg.): *Vocational Education and Training in Times of Economic Crisis. Lessons from Around the World*. Wien, 473-490.

Protsch, Paula / Solga, Heike (2016): The social stratification of the German VET system. In: *Journal of Education and Work*, 26(6), 637-661

- Ramirez, Francisco/Boli, John (1987): The political construction of mass schooling: European origins and worldwide institutionalisation. In: *Sociology of Education*, 60(1). 2-17.
- Rapplee, Jeremy (2012a): Educational Policy Transfer in an Era of Globalization: Theory – History – Comparison. Frankfurt am Main.
- Rapplee, Jeremy (2012b): Reimagining Attraction and ‚Borrowing‘ in Education. Introducing a Political Production Model. In: Steiner-Khamsi, Gita/Waldow, Florian (Hg.): *Policy Borrowing and Lending in Education*. Abingdon/New York, 121-148.
- Schriewer, Jürgen (1990): The method of comparison and the need of externalization: methodological criteria and sociological concepts. In: Schriewer, J./Holmes, B. (Hg.): *Theories and methods in comparative education*. Frankfurt am Main, 25-83.
- Schriewer, Jürgen (2000) (Hg.): *Discourse formation in comparative education*. Frankfurt am Main.
- Spöttl, Georg (2015): Duales System exportieren – ein hoffnungsloses Unterfangen? In: *Berufsbildung*, 151(69), 45-47.
- Steiner-Khamsi, Gita (2012): Understanding Policy Borrowing and Lending. Building Comparative Policy Studies. In: Steiner-Khamsi, Gita/Waldow, Florian (Hg.): *Policy Borrowing and Lending in Education*. World Yearbook of Education 2012. Abingdon/New York, 3-19.
- Steiner-Khamsi, Gita (2004): *The global politics of educational borrowing and lending*. New York.
- Steiner-Khamsi, Gita (2000): Transferring education, displacing reform. In: Schriewer, Jürgen (2003) (Hg.): *Discourse formation in comparative education*. Frankfurt am Main, 155-187.
- Steiner-Khamsi, Gita/Stolpe, Ines (2006): *Educational Import. Local encounters with global forces in Mongolia*. New York.
- Stockmann, Reinhard (1996): *Die Wirksamkeit der Entwicklungshilfe. Eine Evaluation der Nachhaltigkeit von Programmen und Projekten*. Opladen.
- Stockmann, Reinhard/Silvestrini, Stefan (2013): *Synthese und Metaevaluierung Berufsbildung. Ziele, Wirkungen und Erfolgsfaktoren der deutschen Berufsbildungszusammenarbeit*. Münster/New York, München/Berlin.
- Stockmann, Reinhard (2014): The transfer of dual vocational training: Experiences from German development cooperation. In: Maurer, Markus/Gonon, Philipp (Hg.): *The challenges of policy transfer in vocational skills development. National Qualifications frameworks and the dual model of vocational education in international cooperation*. Bern, 261-285.
- Strahm, Rudolf H./Geiger, Bruno H./Oertle, Cornelia/Swars, Erik (2014): *Vocational and Professional Education and Training in Switzerland. Success factors and challenges for sustainable implementation abroad*. Bern.
- Valiente, Oscar (2014): The OECD skills strategy and the education agenda for development. In: *International Journal of Educational Development*, 39, 40-48.
- Verger, Antoni/Bonal, Xavier (2012): „All Things Being Equal?“ Policy Options, Shortfalls, and Absences in the World Bank Education Strategy 2020. In: Klees, Steven J./Samoff, Joel/Stromquist, Nelly P. (Hg.): *The World Bank and Education. Critiques and Alternatives*. Rotterdam, 125-143.
- Verger, Antoni/Novelli, Mario/Altinyelken Kosar, Hülya (2012): Global Education Policy and International Development: An Introductory Framework. In: Verger, Antoni/Novelli, Mario/

Altinyelken Kosar, Hülya (Hg.): Global Education Policy and International Development. London/New York, 3-33.

Waldow, Florian (2012): Standardisation and legitimacy: Two central concepts in research on educational borrowing and lending. In: Steiner-Khamsi, Gita/Waldow, Florian (Hg.): Policy Borrowing and Lending in Education. World Yearbook of Education 2012. Abingdon/New York, 411-428.

Wiseman, A./Baker D. (2005): The Worldwide Explosion of Internationalized Educational Policy. In: Wiseman, A./Baker D. (Hg.): Global Trends in Educational Policy. London, 1-22.

Wolf, Stefan (2017): Past meets Present – the history of the German Vocational education and training model as a reflection frame to the prospect of the Egyptian model. In: Kaiser, F./Krugmann, S. (Hg.): Rostocker Schriften der Berufspädagogik – Band 1 | Rostocker Papers of Vocational Education – No. 1: Vol. 1. Social Dimension and Participation in Vocational Education and Training. Proceedings of the 2nd conference “Crossing Boundaries in VET”. Rostock, 89-108.

Wolf, Stefan (2011): Arbeitskultur und der Transfer von Berufsbildungselementen in andere Länder. In: Zeitschrift für Berufs- und Wirtschaftspädagogik, 4, 543-567.

World Bank (2011): Learning for All: Investing in People’s Knowledge and Skills to Promote Development. World Bank Education Strategy 2020. Washington D.C.

Young, Michael/Matseleng Allais, Stephanie (2011): The shift to outcomes based frameworks. Key problems from a critical perspectives. In: Magazin Erwachsenenbildung, 14.

AutorInnen-Information

Margarita Langthaler ist Philologin und Sozialwissenschaftlerin mit den Forschungsschwerpunkten Bildungsstrategien in der EZA und Bildungspolitik in Entwicklungsländern. Sie ist seit August 2003 als wissenschaftliche Mitarbeiterin bei der ÖFSE tätig.