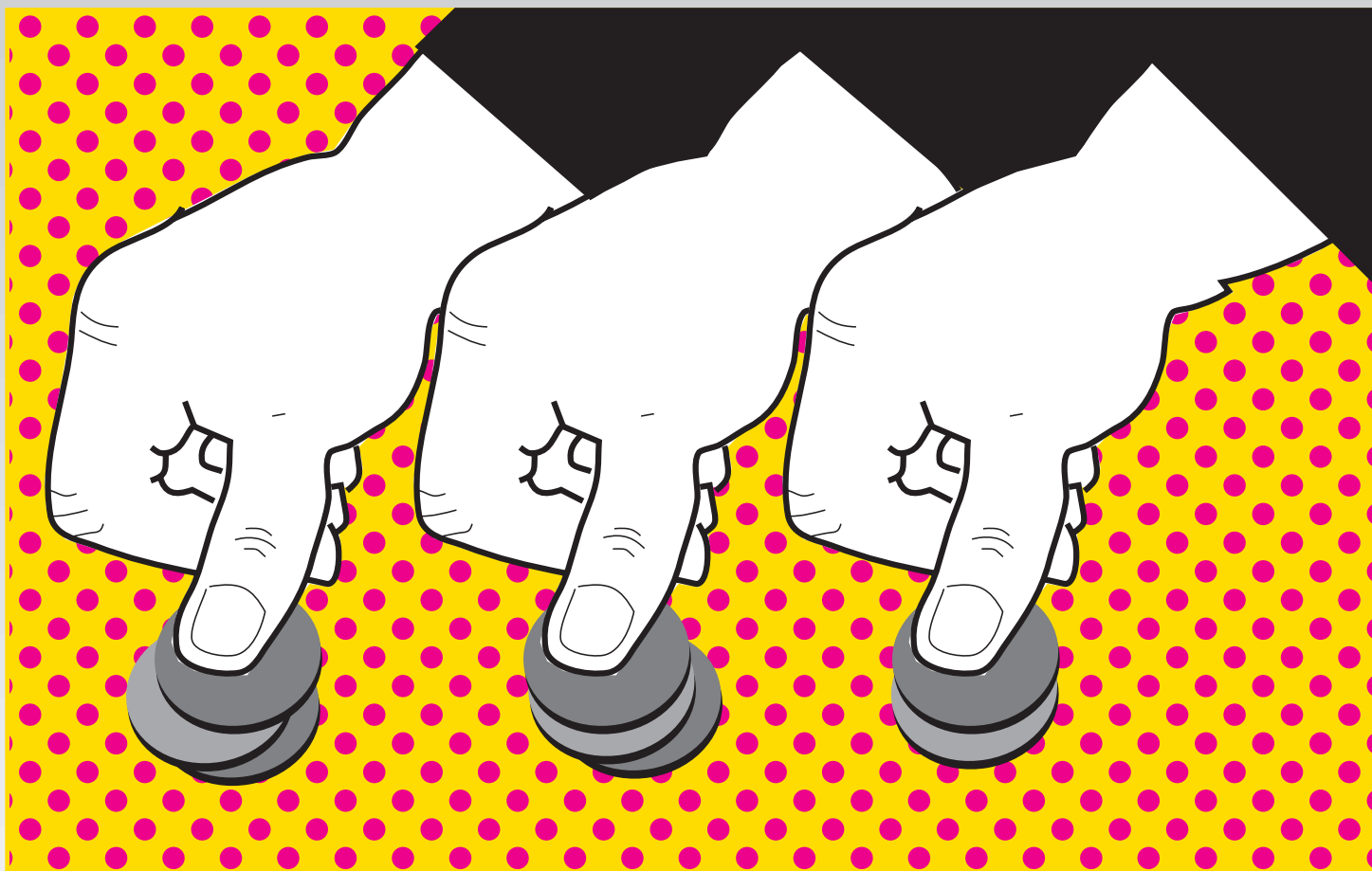


# BERUFSBILDUNG

EUROPÄISCHE ZEITSCHRIFT



## **Berufliche Bildung – wer zahlt? Verschiedene Ansätze in Fragen der Berufsbildungs- finanzierung**





**CEDEFOP**  
**Europäisches Zentrum**  
**für die Förderung**  
**der Berufsbildung**

**Marinou Antipa 12**  
**GR - 57001 Thessaloniki**  
**(Thermi)**

**Tel.: 30-31+490 111**

**Fax: 30-31+490 102**

**E-mail:**

**info@cedefop.gr**

**Internet:**

**http://www.cedefop.gr**

Das CEDEFOP unterstützt die Europäische Kommission dabei, durch den Informationsaustausch und Erfahrungsvorgleich zu Themen von gemeinsamem Interesse für die Mitgliedstaaten die Berufsbildung und die ständige Weiterbildung auf Gemeinschaftsebene zu fördern und weiterzuentwickeln.

Es stellt Verbindungen zwischen der Berufsbildungsforschung, -politik und -praxis her. Es verhilft den politischen Entscheidungsträgern und praktischen Tätigen auf allen Ebenen der EU zu einem besseren Verständnis der Entwicklung im Bereich der Berufsbildung, um ihnen Schlußfolgerungen für künftige Tätigkeiten zu erleichtern. Es bemüht sich ferner darum, Wissenschaftler und Forscher zur Ermittlung von Entwicklungstendenzen und Zukunftsfragen anzuregen.

Der Verwaltungsrat des CEDEFOP hat sich für den Zeitraum 1997 bis 2000 auf eine Reihe mittelfristiger Prioritäten verständigt. In ihrem Rahmen konzentrieren sich die Tätigkeiten des CEDEFOP auf drei Hauptthemenbereiche:

- ☐ die Förderung der Kompetenzen und des lebenslangen Lernens;
- ☐ die Beobachtung der Entwicklung der Berufsbildung in den Mitgliedstaaten;
- ☐ die Unterstützung der Mobilität und des Austauschs in Europa.

**Chefredakteur: Steve Bainbridge**

## **Redaktioneller Beirat:**

Vorsitzender:

**Jean François Germe**

Conservatoire National des Arts et Métiers (CNAM),  
Frankreich

**Matéo Alaluf**

**Tina Bertzeletou**

**Keith Drake**

**Gunnar Eliasson**

**Alain d'Iribarne**

Université Libre de Bruxelles (ULB), Belgien  
CEDEFOP

Manchester University, Vereinigtes Königreich  
The Royal Institute of Technology (KTH), Schweden  
Laboratoire d'Economie et de Sociologie du Travail  
(LEST-CNRS), Frankreich

**Arndt Sorge**

**Reinhard Zedler**

**Jordi Planas**

**Manfred Tessaring**

**Sergio Bruno**

Humboldt-Universität Berlin, Deutschland  
Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Deutschland  
CEDEFOP  
CEDEFOP  
Università di Roma, Italia

Verantwortlich:

Johan van Rens, Direktor

Stavros Stavrou, stellvertretender

Direktor

Redaktionsschluß: 01.06.1998

Technische Redaktion und Koordination:

Bernd Möhlmann

Nachdruck – ausgenommen zu  
kommerziellen Zwecken – mit  
Quellenangabe gestattet

Katalognummer:

HX-AA-98-001-DE-C

Übersetzung: Corinna Frey

Layout: Zühlke Scholz & Partner

Werbeagentur GmbH, Berlin

Printed in

the Federal Republic of Germany, 1998

Technische Produktion mit DTP:

Axel Hunstock, Berlin

Diese Zeitschrift erscheint dreimal  
jährlich in Deutsch, Englisch,  
Französisch und Spanisch.

**Die von den Autoren geäußerten Ansichten decken sich nicht notwendigerweise mit der Position des CEDEFOP. In der *Europäischen Zeitschrift für Berufsbildung* haben die Autoren das Wort, um ihre Analysen und unterschiedlichen, teilweise sogar gegensätzlichen Standpunkte darzulegen. Auf diese Weise will die Zeitschrift einen Beitrag zur kritischen Diskussion, die für die Zukunft der beruflichen Bildung auf europäischer Ebene unerlässlich ist, leisten.**

**Haben Sie Interesse daran, einen Beitrag zu verfassen?  
Dann lesen Sie bitte Seite 118.**



# Die unbekannte Größe: der Faktor Qualität

Der Begriff „Bildung“ trägt eine doppelte Bedeutung. Er bezeichnet sowohl einen Prozeß als auch den daraus resultierenden Zustand; ferner bildet er den Bezugspunkt einer wissenschaftlichen Disziplin, der Bildungsforschung, die sich mit den verschiedenen Formen der Bildung auseinandersetzt. Die wissenschaftliche Disziplin ist (von philosophischen und pädagogischen Reflexionen einmal abgesehen) kaum älter als vierzig Jahre; die Bildung selbst ist dagegen so alt wie die menschliche Zivilisation, doch hat der Bildungsbereich während der letzten vierzig Jahre weltweit eine außerordentliche Entwicklung durchlaufen. Die Widersprüchlichkeit und Mehrdeutigkeit des Begriffs „Bildung“ wie auch der darüber gewonnenen Erkenntnisse haben im Laufe dieser Zeit *merklich zugenommen*. Letztere Feststellung ist jedoch nur zum Teil negativ gemeint, denn schließlich hat sich während dieser Zeit auch in den Bereichen Wissenschaft, Technik, Organisation, ideologische Wertvorstellungen und institutionelle Strukturen ein nachhaltiger Wandel vollzogen. Die Gesellschaften sind dementsprechend komplexer geworden und permanenten Veränderungen unterworfen. Wieso sollte man also erwarten, daß die Probleme des Bildungsbereichs nach wie vor relativ unkompliziert und daher leicht zu erfassen bleiben?

Die Artikel in dieser Ausgabe, die sich mit der Frage der Finanzierung der Berufsbildung befassen, bilden in dieser Hinsicht keine Ausnahme; eine diagonale Lektüre sämtlicher Beiträge vermittelt einen zusätzlichen Nutzen, der über die Qualitäten jedes einzelnen Artikels hinausgeht. Viele der Autoren weisen – wenngleich mit unterschiedlichen Schwerpunkten und zu unterschiedlichen Zwecken – darauf hin, daß:

□ zwischen dem Qualifikationsangebot und der Qualifikationsnachfrage auf dem Arbeitsmarkt eine beträchtliche, wachsende Diskrepanz bestehe;

□ gegenwärtig und aller Voraussicht nach auch in Zukunft die Mittel, die für die Berufsbildung aufgewendet werden können, immer knapper werden;

□ die Regierungen in zahlreichen Ländern dazu tendieren, marktwirtschaftliche Grundsätze im Berufsbildungsbereich einzuführen. Viele Forscher scheinen diesen Trend zu begrüßen;

□ das französische Modell oft kopiert werde, obwohl bereits auf zahlreiche Nachteile des Verfahrens hingewiesen worden sei und das deutsche Modell gemeinhin als erfolgreicher eingestuft werde;

□ Kleinbetriebe überall offenbar nur in relativ geringem Maße imstande seien, Berufsbildungsangebote zu nutzen.

Die Verbindung, die die Autoren zwischen diesen grundlegenden Fragen und dem Thema Finanzierung herstellen, dürfte kaum überraschen. Sie ist ganz einfach methodologisch korrekt. Einerseits herrscht eine weit verbreitete Auffassung, daß diejenigen, die von der Berufsbildung profitieren, im Verhältnis zu dem ihnen entstehenden Nutzen die Kosten dafür tragen sollten. Andererseits ist jedoch die Frage, wer zur Zahlung herangezogen wird und wie dies erfolgen soll, nicht ohne Belang für die die Berufsbildungsmaßnahmen betreffenden Beschlüsse und deren Auswirkungen. Während letztere Aussage durchaus einleuchtend ist, ist die erstere in hohem Maße ambivalent und fragwürdig, denn das Nutznießerprinzip wird vornehmlich als plausibles Argument eingesetzt, um der Einführung marktwirtschaftlicher Grundsätze in diesem Bereich den Weg zu ebnen. Mit anderen Worten wird das Prinzip nicht aufgrund seiner ethischen Vorzüge als Verteilungsmechanismus (z.B. im Gegensatz zum Zahlungsfähigkeitsprinzip) gewählt, sondern schlicht und einfach weil es der grundlegende Verteilungsmechanismus



der freien Marktwirtschaft ist: Die freie Marktwirtschaft selbst, als Organisationsform und Anreizmechanismus, gilt als erstrebenswert, nicht etwa der an das marktwirtschaftliche System geknüpfte Verteilungsmechanismus.

All dies erscheint recht merkwürdig, da weithin – selbst unter den strenggläubigsten wissenschaftlichen Verfechtern der freien Marktwirtschaft – bekannt ist, daß Investitionen in die Berufsbildung zahlreiche externe Effekte hervorrufen und oft das Ergebnis gemeinschaftlicher Anstrengungen sind; beide Argumente offenbaren, daß der Markt im Falle der Berufsbildung versagt, da sich weder der Nutzen noch (häufig) die Kosten der Berufsbildung klar ermitteln und zuweisen lassen, wobei externe Effekte in jedem Falle unzureichende Investitionen herbeiführen. Die Anwendung des Nutznießerprinzips als Trojanisches Pferd ist die denkbar schlechteste Alternative: Sie ist naiv, da sie der Komplexität des Marktgefüges nicht gebührend Rechnung trägt und zugleich dessen institutionelles Wesen nicht erkennt; sie ist gefährlich, da sie für kollektive Maßnahmen und institutionelle Reformen die falschen Signale setzt; und sie zeugt sogar, um es offen und ohne Umschweife zu sagen, von einem mangelnden Verständnis der logischen Implikationen der strengen marktwirtschaftlichen Theorie, die nicht nur die Möglichkeit des Marktversagens einräumt, sondern auch Fälle berücksichtigt, in denen eine Umverteilung entweder aufgrund extremer Armut und Unwissenheit oder aufgrund des Versagens von Kreditssystemen eine andernfalls unmögliche Situation herbeiführen oder sich hemmend auf die Entwicklung auswirken kann.

Ich habe dagegen den Eindruck, daß bei den heutigen Diskussionen über die Berufsbildung die marktwirtschaftlichen Grundsätze der strengen Wirtschaftstheorie nur eine unwesentliche Rolle spielen; die Debatten konzentrieren sich vielmehr – und gottlob – auf Entwicklung und Innovation, zwei Begriffe, die der strengen Wirtschaftstheorie fremd sind, welche ihrem innersten Wesen nach statisch ist. Selbst Theorien des endogenen Wachstums der jüngsten Zeit (die in dem hervorragenden – wenn auch eine Idee zu versöhnlichen – Artikel von Buechtemann und Soloff wohlwollend rechtfertigt wer-

den) sind nicht frei von dieser statischen Beschaffenheit, da sie sich mit der *Annahme* begnügen, daß bestimmte, an sich jedoch *nicht näher erforschte* Aktivitäten – so u.a. Berufsbildungsmaßnahmen und die Forschungs- und Entwicklungstätigkeit – positive systemische Auswirkungen auf die Gesamtproduktionsleistung haben, obschon sich diese nur schwer im einzelnen messen lassen und weder Skaleneffekte noch Verbundvorteile vorzuweisen haben.

Die landläufige Auffassung vom Markt und vom heutigen Wettbewerb bedarf einer grundsätzlichen Überprüfung. Marktwirtschaftsideologen, die auf den Konkurrenzkampf abheben, übersehen dabei, daß die vom Markt erzeugten Güter weitgehend das Ergebnis von Komplementaritäten, Koordinations- und sogar Kooperationsvorgängen sind, die in den aufeinanderfolgenden Zwischenphasen des Produktionsprozesses auftreten. Oft wird außer acht gelassen, daß sich der Wettbewerb in heutiger Zeit zunehmend auf internationaler Ebene abspielt. So kann ein Industriestaat mit einem Schwellenland, dessen Lohnkosten *um ein Vielfaches* niedriger sind, nur dann auf den gleichen Märkten in Wettbewerb treten, wenn dieser in der Lage ist, Güter und Dienstleistungen anzubieten, die das Entwicklungsland möglicherweise benötigt, jedoch selbst nicht zu produzieren vermag, zumindest nicht auf absehbare Zeit. Der Industriestaat muß diese Zeitspanne folglich nutzen, um sich neue Wettbewerbsfelder zu erschließen, auf denen die aufkommende Konkurrenz (noch) nicht mithalten kann (...zumindest nicht auf absehbare Zeit; danach geht das Spiel wieder von vorne los).

Nicht nur Entwicklung und Innovation, sondern auch der moderne Wettbewerb, der sich auf Innovation und die laufende Veränderung der Input- und Output-Zusammensetzung gründet, sind von der Fähigkeit zum *Wandel* abhängig, und Wandel beinhaltet die Schaffung und Verbreitung von Wissen in einem Umfeld, das durch prinzipielle Ungewißheit und begrenztes Wissen gekennzeichnet ist – einem Umfeld, in dem Lern- und Schöpfungsprozesse ablaufen. Eine Optimierung ist ausgeschlossen, schon deswegen, weil eine vollständige Aufzählung aller realisierbaren Vorgehensweisen zu



deren Erreichung unmöglich ist. Nur mit Hilfe des Schlüsselkonzepts Wandel sind wir in der Lage, die Probleme der Berufsbildung und deren Verflechtungen mit Wettbewerb und Wachstum zu bewältigen. Diese ergeben sich ihrerseits aus dem Zusammenspiel zahlreicher *zeitgebundener* Faktoren; deshalb sollte eine Analyse der Berufsbildung grundsätzlich auf Systemebene – und nicht etwa auf der Ebene einzelner Teilbereiche – vorgenommen werden und aus einer dynamischen Perspektive erfolgen. Anders ausgedrückt, es ist nicht so entscheidend, daß bestimmte Rahmenbedingungen für die Berufsbildung vorliegen, sondern vielmehr inwieweit diese Rahmenbedingungen – im großen und ganzen und langfristig gesehen – mit anderen Systemmerkmalen vereinbar sind und im Einklang stehen.

Diese Überlegungen werfen neues Licht auf die Frage der Diskrepanz zwischen dem Qualifikationsangebot und der Qualifikationsnachfrage auf dem Arbeitsmarkt. Von Arbeitgeberseite wird seit jeher geklagt, daß die benötigten qualifizierten Arbeitskräfte nicht aufzutreiben seien; aufgerüttelt durch die Klagen der Unternehmen und angesichts der allgemeinen Sorge über das Tempo der künftigen technischen Entwicklung haben zahlreiche Staaten und internationale Agenturen seit den 60er Jahren gewisse Anstrengungen und unzählige Ermahnungsversuche zur Ausweitung des Berufsbildungsbereichs unternommen (man erinnere sich nur einmal an das Regionalprojekt für den Mittelmeerraum, das in den 60er Jahren das kurzlebige Phänomen der „Arbeitskräfteprognosen“ einleitete). Ungeachtet der Klagen der Arbeitgeber ist es den Betrieben stets gelungen, sich durch organisatorische Veränderungen, Umgestaltung der Produktionsabläufe und Einführung neuer Technologien an die jeweiligen Gegebenheiten anzupassen und die ihnen zur Verfügung stehenden Arbeitnehmerkompetenzen bestmöglich auszuschöpfen. Gleichzeitig ist es den Betrieben jedoch nicht gelungen, ihren tatsächlichen Kompetenzbedarf präzise und beizeiten darzulegen, außer in einigen offensichtlichen Fällen der drastischen Verknappung von weitgehend standardisierten, traditionellen Kompetenzen; und geht man einmal der Frage nach, was sich die Betriebe wirklich wünschen, wird man zu dem

Ergebnis kommen, daß Arbeitnehmer mit dem Wissensstand der besten Führungskräfte gesucht werden, die dabei jedoch gewillt und imstande sind, Produktionsarbeiten zu Fabrikarbeiterlöhnen zu verrichten

Insofern ist bei der Auslegung der angeblich bestehenden Diskrepanz Vorsicht geboten. In den meisten Industrieländern ist zweifellos ein sukzessiver systematischer Ablauf zu beobachten, wonach ein Wissenszuwachs in den obersten Führungsetagen technische und organisatorische Veränderungen nach sich zieht, die einen Ausbau der Kenntnisse der Mitarbeiter in der Produktion erforderlich machen; die Anhebung des Bildungsstands der Arbeitnehmer auf den niedrigeren Stufen der Hierarchie wiederum setzt neues Potential frei, das erkannt und später von der Betriebsleitung nutzbar gemacht wird. Der daraus resultierende Prozeß befindet sich demzufolge immer im Ungleichgewicht, und die festgestellten Diskrepanzen sind somit ebenso leicht zu erklären wie unvermeidbar – und, was hier noch hinzugefügt werden sollte, grundsätzlich wünschenswert.

Ein ähnlicher sukzessiver systematischer Ablauf vollzieht sich auch in der Gesamtgesellschaft. Die Bildung von Humankapital bewirkt nicht nur hauptsächlich externe Effekte im herkömmlichen Sinne, sondern löst vielmehr auch dynamische externe Effekte aus. Die Bedeutung und Tragweite der Erlangung eines bestimmten Wissensstands und einer bestimmten Wissensqualität durch den einzelnen ist davon abhängig, wie sich der Wissensstand anderer Menschen im selben Umfeld entwickelt, inwieweit der einzelne und seine Mitarbeiter ihr Wissen am Arbeitsplatz tatsächlich einsetzen und entfalten können; selbst das individuelle Lernpotential des einzelnen hängt nicht allein davon ab, welche Kenntnisse sich der einzelne in der Vergangenheit angeeignet und wie er sich diese zunutze gemacht hat, sondern auch von den verschiedenen Wechselbeziehungen zu anderen Menschen, die von ihrem jeweiligen Umfeld beeinflußt werden. Dies läßt sich nicht durch bloße quantitative Leistungsgrößen erfassen. Es gibt einen schwer definierbaren qualitativen Faktor – eine echte „gesellschaftliche“ Komponente –, der ebenso real wie schwer zu fassen ist,



der jedoch das Verständnis des unterschiedlichen Abschneidens verschiedener Länder erleichtert, welches sich nicht allein durch quantitative Merkmale erklären läßt; u.a. beruht dieser „Qualitätsfaktor“ darauf, wie reibungslos und effektiv die potentiellen (statischen und dynamischen) Komplementaritäten zwischen verschiedenen systemimmanenten Faktoren und Akteuren (wie etwa des privatwirtschaftlichen und des öffentlichen Sektors, der Infrastruktur und des Betriebskapitals, des Human- und des Sachkapitals, der Berufsbildung und der Forschungs- und Entwicklungstätigkeit usw.) erfaßt und institutionell koordiniert werden, um möglichst optimal ausgeschöpft und gefördert zu werden.

Unter diesem Gesichtspunkt leuchtet die Prophezeiung, daß in Zukunft weniger Mittel für die Berufsbildung bereitgestellt würden, kaum ein. Zwar ist es richtig, daß die meisten Länder, um die es hier geht, unter einer hohen, möglicherweise sogar steigenden Arbeitslosigkeit leiden, doch hat kaum eines dieser Länder ein durchschnittliches Wachstum des Bruttosozialprodukts von unter 2 % pro Jahr aufzuweisen. Das Problem liegt weniger in einem Rückgang der verfügbaren Mittel, sondern vielmehr in der Entscheidung über deren Zuweisung; denkbar wäre auch, daß durchaus gewisse Zwänge vorliegen – allerdings solche, die nie deutlich zur Sprache gebracht werden. Handelt es sich dabei etwa um einen Zwang zur Einsparung in den öffentlichen Haushalten? Wenn ja, hieße dies wiederum, daß entweder andere Ausgaben als wichtiger eingestuft werden (und dies wäre, wie immer man es sehen will, eine *Entscheidung*) oder aber, falls bei sämtlichen Ausgaben der öffentlichen Hand der Rotstift angesetzt wird, daß die jeweilige Regierung den privaten Haushalten und Unternehmungen bewußt mehr Kaufkraft überlassen will. Handelt es sich hierbei nun um eine *Entscheidung* oder vielmehr um eine Folge von internationalen Zwängen? Sollte letzteres zutreffen, worauf beruht dies? Ich habe diesbezüglich das Gefühl (bzw. die Befürchtung), daß eine übermäßige Betonung des Wettbewerbs und der freien Marktwirtschaft die Regierungen wie auch die Unternehmen dazu verleitet, Kürzungen bei all denjenigen Ausgaben vorzunehmen, die sich erst langfristig bezahlt machen.

Ein anschauliches Beispiel hierfür bietet der Überblick über die britischen Erfahrungen, der in der vorliegenden Ausgabe von West, Pennel und Edge geliefert wird. Während der Amtszeit von Margaret Thatcher wurden zahlreiche Aufgaben im Berufsbildungsbereich von der staatlichen *Training Agency* an eine Reihe von neu geschaffenen, von Vertretern der örtlichen Arbeitgeber geleiteten *Training and Enterprise Councils* (TECs) übertragen. Bei diesen handelt es sich um „privatwirtschaftliche Unternehmen ohne Erwerbszweck, deren Hauptaufgabe die Anbietung von öffentlichen Dienstleistungen ist“. In der Praxis scheinen die TECs gegenüber den jeweils zuständigen regionalen Verwaltungsstellen als Generalunternehmer aufzutreten, während sie die eigentlichen Berufsbildungsmaßnahmen an ein breites Spektrum von Bildungsanbietern abgeben, die sie als Subunternehmer beauftragen. In den Evaluierungsstudien werden unter anderem folgende Nachteile des Systems aufgezeigt:

□ Da die den Berufsbildungsanbietern zufließenden Zahlungen (gemäß den marktwirtschaftlichen Grundsätzen) zum Teil an die von den Teilnehmern erzielten Ergebnisse geknüpft sind, wählen die Anbieter nur die besten Kandidaten aus. Bewerber, die eine Ausbildung vielleicht nötiger hätten, werden somit tendenziell ausgeschlossen, was bislang offenbar auch durch vertragliche Auflagen nicht ausreichend korrigiert werden konnte;

□ die TECs haben bei der Auftragsvergabe eine Monopolstellung. Dies steht kaum im Einklang mit den Grundsätzen der freien Marktwirtschaft;

□ die organisatorischen Strukturen und Strategien der TECs sind nicht darauf zugeschnitten, den spezifischen Bedürfnissen der örtlichen Wirtschaft in ihrem Zuständigkeitsbereich gerecht zu werden, weder im Hinblick auf die Beseitigung von Hindernissen noch hinsichtlich der Förderung einer ordnungsgemäßen Entwicklung.

Wurde der Markt schlecht nachgeahmt, oder sind die marktwirtschaftlichen Grundsätze für den Bildungsbereich ungeeignet? Zwar werden durch die Erfahrungen aus den Reformen in England und Wales in der Tat solche Fragen aufgewor-



fen; ein extremeres Beispiel für die Anwendung marktwirtschaftlicher Prinzipien findet man jedoch, wie der Artikel von Atchoarena zeigt, in Lateinamerika vor, wo die Berufsbildung in zunehmendem Maße als problemlos veräußerliche Handelsware betrachtet wird, auf die die klassischen Gütertauschtheorien voll anwendbar sind. Zum Glück erscheint die Lage bei näherem Hinsehen wesentlich vielschichtiger, und selbst dort, wo die Umsetzung der marktwirtschaftlichen Grundsätze am weitesten geht, trifft man auf eine komplexe (wenn auch oft widersprüchliche) Mischung aus freier Marktwirtschaft, staatlicher Regulierung und Kontrolle und gemischten Finanzierungsverfahren. Die Befürwortung marktwirtschaftlicher Grundsätze scheint insofern eine ideologische Welle zu sein, die Institutionen wie Wissenschaftler gleichermaßen erfaßt, eine leichte Strömung, die sich jedoch jederzeit zu einer verheerenden Flut entwickeln könnte.

Wenn nun das Wesen der Bildung (im großen ganzen betrachtet) in externen Effekten besteht, so ist der individuelle Anreiz zur Tätigkeit von Bildungsinvestitionen per definitionem unzureichend. Die Vorstellung einer ex-ante-Rentabilität der Bildung ist an sich fraglich, da die Einträglichkeit einer bestimmten Aufwendung in Form von späteren Erlösen langfristig von gesellschaftlichen Verhaltensmustern abhängen wird. Eine kollektive Reaktion ist in dem Fall zwingend. Das Hauptaugenmerk galt bislang in erster Linie der Internalisierung von externen Effekten, was staatliche Eingriffe der klassischen Art (staatliche Veranstaltung von Berufsbildungsmaßnahmen, Finanzierung durch die öffentliche Hand) sowie – in der moderneren Variante – des französischen Typs veranlaßt hat (Zwingung der Unternehmen zur Investition in Berufsbildungsmaßnahmen durch ein Abgabenerbefreiungssystem). Diese Strategien verfehlen jedoch die weiter oben erörterten qualitativen Ziele: Kooperation und Koordination zur Förderung von Komplementaritäten sollten als alleinige kollektive Richtschnur auf diesem Gebiet gewählt werden.

Das traditionelle Prinzip, wonach dem öffentlichen Dienst die Verantwortung für die Berufsbildung und die damit verbundene finanzielle Last übertragen wird, hat oftmals (einmal abgesehen von einer

schwerfälligen Bürokratie) eine Trennung zwischen den Anbietern und den Nutzern der Berufsbildung herbeigeführt, was sich beeinträchtigend auf das Engagement und den Ansporn (und somit auch die Effektivität) aller Beteiligten auswirkte. Selbst die Überwachung des Systems entbehrte der notwendigen Unterstützung, da es der Staat – zumindest bis vor kurzem – nicht für angebracht hielt, das eigene Gebaren zu kontrollieren.

Die französische Strategie bietet im Prinzip eine gute Alternative, nicht nur unter dem Gesichtspunkt der Internalisierung externer Effekte, sondern auch im Hinblick auf die Förderung des gesellschaftlichen Engagements für die Berufsbildung: Jedes Unternehmen ist zur Zahlung einer Abgabe verpflichtet, kann diese jedoch vermeiden, wenn es Mittel in entsprechendem Umfang für anerkannte Berufsbildungsmaßnahmen aufwendet. Der Staat kann seine Regierungsgewalt grundsätzlich dadurch ausüben, daß er festlegt, welche Maßnahmen zur Gewährung der Abgabenerbefreiung anerkannt werden, während den Unternehmen das Privileg eingeräumt werden soll, selbst über die Aufwendung ihrer Mittel zu entscheiden, da sie um die Ausgaben schließlich nicht umhinkommen, und die Kontrolle darüber auszuüben, was ihnen für ihr Geld geboten wird. Die Vertreter der Arbeitnehmer haben verschiedene Möglichkeiten, sich zu engagieren: als treibende Kraft, als Beobachter, als Überwacher, durch Unterbreitung von Vorschlägen usw. Wie die Erfahrung jedoch gezeigt hat, hat dies nicht ausgereicht, um die Entwicklung einer notwendigen „Aus- und Weiterbildungskultur“ (zumindest im gewünschten Tempo) herbeizuführen, wie es Gaskov in seinem Artikel formuliert, ungeachtet des Versuchs der französischen Regierung, die Unternehmen durch Anhebung der Abgabensätze in eine entsprechende Richtung zu „drängen“. Der springende Punkt ist hierbei offenbar, daß ein finanzieller Anreiz ein (möglicherweise) notwendiges, doch mit Sicherheit kein hinreichendes Instrument zur *Schaffung einer Berufsbildungskultur* darstellt. Dadurch läßt sich leichter erklären, warum kleinere Betriebe tendenziell in viel zu geringem Maße von dem ihnen zur Verfügung stehenden Berufsbildungsangebot Gebrauch machen, allerdings nur aus prinzipiellen Gründen und ausgehend von



wirtschaftlichen Überlegungen, zumal ein effektives kulturell verwurzeltes Engagement fehlt.

Das Modell, das den oben dargestellten Leitsätzen Koordination und Kooperation am ehesten entspricht, ist das deutsche Berufsbildungssystem. Die externen Effekte werden in Deutschland nicht in staatlicher Regie, sondern vielmehr kollektiv internalisiert. Die meisten deutschen Betriebe empfinden es als ihre Pflicht, ihre Belegschaft auszubilden; diese Zielsetzung ist in ihrer Kultur so gründlich und bereits seit so langem verinnerlicht, daß sie zu einer *Verpflichtung* geworden ist, und als solche wird sie von so vielen Betrieben geteilt, daß man sich über die Gefahr der Abwerbung qualifizierter Arbeitskräfte durch „Trittbrettfahrer“ offenbar kaum Sorgen macht. Ein solches gesellschaftliches Bündnis findet man nur

in Deutschland und in einigen wenigen seiner Nachbarländer vor, denen es gelungen ist, sich dieses Merkmal deutscher Kultur zu eigen zu machen. Dieses „institutionell“ verankerte Prinzip ist inzwischen so tief im Bewußtsein der Bevölkerung verwurzelt, daß es eine allgemeine positive Haltung in bezug auf die Qualität und Entwicklung der Berufsbildung und der damit zusammenhängenden Aktivitäten erzeugt. Es ist durchaus kein Zufall, daß das deutsche Modell, dessen Ursprünge in die Zeit Bismarcks zurückreichen, zwar häufig erwähnt, jedoch nur äußerst selten als Ausgangspunkt für Reformvorschläge gewählt wird.

Der Faktor „Qualität“ ist dabei die unbekannteste Größe, und eine geeignete Technik, um diese auf künstlichem Wege zu reproduzieren, ist bislang noch nicht entwickelt worden.

**Sergio Bruno**





# Berufliche Bildung – wer zahlt?

## Verschiedene Ansätze in Fragen der Berufsbildungsfinanzierung

### Berufsbildungsfinanzierung: Verfahrensfragen

#### Der Zusammenhang zwischen allgemeiner Bildung, Berufsbildung und Wirtschaft ..... 9

Christoph F. Buechtemann; Dana J. Soloff

*Unsere Erkenntnisse über die Beziehungen zwischen Humankapitalinvestitionen und deren wirtschaftlichen Ergebnissen beruhen noch immer weitgehend auf Einzelfällen. Angesichts der vor uns stehenden Herausforderungen lassen sich jedoch einige grundsätzliche Prioritäten herausstellen.*

#### Probleme bei der Finanzierung beruflicher Bildung in der EU ..... 24

Gregory Wurzburg

*Eine Lösung des Finanzierungsdilemmas hängt ab von der „verbesserten Erschwinglichkeit“ von Berufsbildung sowie von der Lösung der Fragen „Wer soll das bezahlen?“ und „Wie stellt man sicher, daß Arbeitgeber und Teilnehmer zahlen?“*

### Verschiedene Ansätze in Fragen der Berufsbildungsfinanzierung

#### Abgaben, Bildungsurlaub und tarifvertragliche Anreize für individuelle und betriebliche Investitionen in Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen ..... 30

Vladimir Gasskov

*Eine Darstellung einiger der wichtigsten Initiativen von Staaten und Sozialpartnern zur Einrichtung von Finanzierungsregelungen, die die Investitionen von Arbeitgebern und Arbeitnehmern in Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen ankurbeln sollen, und zwar Zwangsabgaben oder Steuern zur Finanzierung der Berufsbildung, bezahlter Bildungsurlaub und sektorale Berufsbildungsfonds, die von Arbeitgebern und Gewerkschaften in einigen europäischen Ländern durch tarifvertragliche Übereinkünfte geschaffen wurden.*

#### Die Einführung marktwirtschaftlicher Prinzipien in das Berufsbildungssystem von England und Wales ..... 44

Anne West; Hazel Pennell; Ann Edge

*Das Berufsbildungsangebot in England und Wales wurde durch die Einführung marktwirtschaftlicher Prinzipien deutlich beeinflusst. Es wurden allerdings Zweifel laut, ob durch die Änderungen ein wirksames und gerechteres System zustande gekommen ist.*



## **Unterschiedliche staatliche Vorgehensweisen auf dem Gebiet der beruflichen Fortbildung..... 53**

Yrjö Venna

*Die staatliche Förderung sollte dazu eingesetzt werden, Kompetenzen von der aufgabenspezifischen Ebene auf das Niveau der innovativen Entwicklung von beruflichem Wissen und beruflicher Praxis zu heben und von dort aus zu einem umfassenderem Verständnis der komplexen Wechselbeziehungen des jeweiligen Arbeitsgebiets weiterzuentwickeln.*

## **Finanzierungsalternativen für die Berufsbildung am Beispiel der aufstrebenden Länder Lateinamerikas ..... 68**

David Atchoarena

*Die Strategien zur Reform der Berufsbildungsfinanzierung in den aufstrebenden Volkswirtschaften (Argentinien, Brasilien, Chile, Mexiko) zeigen eine ganze Reihe von Interventionsmöglichkeiten auf.*

## **Unternehmen und Berufsbildungsfinanzierung**

### **Investitionen in berufliche Weiterbildung durch Unternehmen ..... 81**

Norman Davis

*Einige der wichtigsten Ergebnisse der Erhebung über die berufliche Weiterbildung in Unternehmen im Hinblick auf die von Unternehmen getätigten Ausgaben für Weiterbildung.*

## **Einige Aspekte der Debatte: Ost und West**

### **Finanzierung der beruflichen Bildung in Rußland: Probleme und Perspektiven ..... 87**

Ivo Gijssberts

*Das russische System der beruflichen Bildung zeigt Auflösungserscheinungen. Der Budgetierungsprozeß wurde bislang von einer passiven Verteilung der Ressourcen innerhalb bestehender Strukturen und Ämter geprägt. Erforderlich sind völlig neue Grundprinzipien.*

### **Interview zur Finanzierung der Berufsausbildung in der Bundesrepublik Deutschland ..... 97**

Regina Görner; Jobst R. Hagedorn

## **Lektüre zum Thema**

### **Literaturhinweise ..... 103**



# Der Zusammenhang zwischen allgemeiner Bildung, Berufsbildung und Wirtschaft<sup>1</sup>

## Einleitung

In den meisten Industrieländern wächst die Besorgnis über das Mißverhältnis zwischen Qualifikationen und Anforderungen und über das absehbare Qualifikationsdefizit auf dem Arbeitsmarkt. Befürchtungen gibt es auch dahingehend, inwieweit die gegenwärtigen Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung geeignet sind, solche Qualifikationen zu vermitteln, die Unternehmen und Arbeitnehmer benötigen, um dem Konkurrenzdruck gewachsen zu sein, den hochindustrialisierte Hochlohnländer in den nächsten Jahrzehnten zu erwarten haben. Auf den ersten Blick scheinen diese Besorgnisse im Widerspruch zu der Tatsache zu stehen, daß sich in den meisten Industrieländern in den letzten drei Jahrzehnten der Bildungsstand der Bevölkerung in nie zuvor erreichtem Ausmaß erhöht hat und das formelle Qualifikationsniveau der Arbeitnehmer somit weit über dem der frühen 60er Jahre liegt.

Sowohl in Europa als auch in den Vereinigten Staaten werden Zweifel laut, inwieweit die bestehenden allgemeinen und beruflichen Bildungseinrichtungen den Anforderungen genügen. Ausgelöst wurden diese Zweifel durch den anhaltenden Rückgang des Produktivitätswachstums seit der Mitte der 70er Jahre, den fortschreitenden Verlust wichtiger Märkte an Konkurrenten aus asiatischen Billiglohnländern, demographische Veränderungen der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter, ein zunehmendes, bildungsspezifisches Lohngefälle sowie eine anhaltend hohe Arbeitslosigkeit, insbesondere unter geringqualifizierten Arbeitnehmern. Darüber hinaus haben jüngste verglei-

chende internationale Forschungen erhebliche Unterschiede im Bildungsstand und im Qualifikationsniveau der Arbeitskräfte großer Industrieländer wie Großbritannien, USA und Frankreich einerseits und Japan, Deutschland und Schweden andererseits ergeben. Deshalb stehen die Verbesserung der Bildungsprogramme und die Förderung eines höheren Qualifikationsniveaus in den meisten Ländern ganz oben auf der politischen Tagesordnung.

Die gegenwärtigen politischen Auseinandersetzungen gehen zu einem großen Teil von der allgemeinen Annahme aus, daß Humankapitalinvestitionen und ein hohes Qualifikationsniveau der Arbeitskräfte mehr oder weniger direkte, günstige Auswirkungen auf die wirtschaftliche Leistungskraft und Wettbewerbsfähigkeit haben. Diese Ansicht ist keineswegs neu. Sie führte im ausgehenden 19. Jahrhundert und zu Beginn des 20. Jahrhunderts zu weitreichenden Reformen der Bildung für die Massen. Seit jener Zeit wird das unterschiedliche Bildungsangebot der einzelnen Länder als eine wichtige Ursache für nationale Unterschiede beim Wirtschaftswachstum und bei der Wettbewerbsfähigkeit betrachtet. Daher erklärte man die Ursachen für den relativen Konjunkturrückgang in Großbritannien, der bereits um 1870 beobachtet werden konnte, zum Teil mit Defiziten in der technischen Ausbildung, wohingegen im kaiserlichen Deutschland großer Wert auf die berufliche Bildung und die betriebliche Ausbildung gelegt wurde. In den 50er und 60er Jahren des 20. Jahrhunderts dienten die immensen Ausgaben der USA für Bildung und Forschung sowie für das amerikanische allgemeinbildende Schulsystem der Sekundar- und Postsekundarstufe als

## Christoph F. Büchtemann

Senior Economist, Human Capital Department, RAND, Santa Monica, Kalifornien

## Dana J. Soloff

Soziologin, Human Capital Department, RAND, Santa Monica, Kalifornien

**Ein großer Teil der mikro- und makroökonomischen Forschungen brachte in den vergangenen Jahrzehnten eindeutige Belege dafür, daß Bildung und berufliche Qualifikationen positive Auswirkungen auf das Wohlergehen jedes einzelnen und auf das gesamte Wirtschaftswachstum haben. Dennoch beruhen unsere Erkenntnisse über die tatsächlichen Verbindungen und Wechselbeziehungen zwischen den Humankapitalinvestitionen und deren wirtschaftlichen Ergebnissen noch immer weitgehend auf Einzelfällen und sind kaum differenziert genug, um daraus wohl-fundierte grundsätzliche Empfehlungen abzuleiten. Einige Prioritäten für politische Maßnahmen in der allgemeinen und beruflichen Bildung sind jedoch erkennbar.**

<sup>1</sup> Dieser Artikel basiert auf der im November 1993 in Santa Barbara, Kalifornien, veranstalteten Konferenz über „Human Capital Investment and Economic Performance“.



Anreiz und als Modell für die darauf folgende Bildungsexpansion in den meisten westeuropäischen Ländern und in Japan. In jüngerer Vergangenheit, seit Japan sich zu einem bedeutenden Konkurrenten in der Weltwirtschaft entwickelte, hat das japanische System einer qualitativ hochwertigen Allgemeinbildung für die Massen und einer systematischen, innerbetrieblichen Ausbildung der Arbeitskräfte das Interesse amerikanischer und europäischer Politiker auf sich gelenkt, obgleich in institutioneller Hinsicht das umfassende System moderner Lehrlingsausbildung in Deutschland für die Bildungsreformer in Europa und in den USA von vorrangigem Interesse bleibt.

Ein großer Teil der mikro- und makroökonomischen Forschungen brachte in den vergangenen Jahrzehnten eindeutige Belege dafür, daß Bildung und berufliche Qualifikationen positive Auswirkungen auf das Wohlergehen jedes einzelnen und auf das gesamte Wirtschaftswachstum haben. Dennoch beruhen unsere Erkenntnisse über die tatsächlichen Verbindungen und Wechselbeziehungen zwischen den Humankapitalinvestitionen und deren wirtschaftlichen Ergebnissen noch immer weitgehend auf Einzelfällen und sind kaum differenziert genug, um daraus wohlfundierte grundsätzliche Empfehlungen abzuleiten.

Mit diesem Artikel werden folgende Ziele verfolgt:

- Erarbeitung eines systematischen Überblicks über die zu erwartenden *allgemeinen Tendenzen* bei Arbeitnehmerqualifikationen und Qualifikationsanforderungen in verschiedenen Ländern sowie über die theoretischen Modelle, die die *Verbindungen* und *Wechselbeziehungen* zwischen den Humankapitalinvestitionen und der wirtschaftlichen Leistungskraft erklären.
- Erörterung der *methodischen Implikationen* und der Probleme, die bei der Bewertung auftreten, wenn Humankapitalinvestitionen und deren wirtschaftliche Ergebnisse aus dem Blickwinkel verschiedener Fachrichtungen und unter besonderer Beachtung internationaler Vergleiche analysiert werden.
- Schilderung des Spektrums *unterschiedlicher institutioneller Ansätze* im

nationalen Kontext von fünf verschiedenen Ländern - Frankreich, Deutschland, Japan, das Vereinigte Königreich und die Vereinigten Staaten - bei der Herausbildung und Zuordnung von Qualifikationen. Für jedes Land wird eine Übersicht der empirischen Erkenntnisse zu Investitionen von Einzelpersonen, Organisationen (Unternehmen) und des Staates in die allgemeine und berufliche Bildung und deren ökonomischen Nutzen erstellt.

□ Diskussion alternativer Möglichkeiten, wie durch staatliche Maßnahmen die Humankapitalinvestitionen von Einzelpersonen, Unternehmen und öffentlichen Einrichtungen gefördert werden können, damit sie den Wettbewerbsherausforderungen an die hochindustrialisierten Länder in den 90er Jahren und darüber hinaus gewachsen sind.

## Allgemeine Tendenzen und Herausforderungen an die Industrieländer

Es ist bemerkenswert, daß trotz der Vielfalt der nationalen Entwicklungswege und des institutionellen Rahmens die meisten hochindustrialisierten Länder gegenwärtig vor sehr ähnlichen Herausforderungen stehen. Im allgemeinen müssen Bildungssysteme eine sehr unterschiedliche „Klientel“ bedienen. Die *Wirtschaft*, der sie die richtige Anzahl und Mischung von Qualifikationen zuführen müssen, damit sie auch künftig wettbewerbsfähig bleibt, ist nur eine „Kundin“ von vielen. Dann gibt es noch die *Studenten und deren Eltern*, die Zugang zu einer qualitativ hochwertigen Bildung und Berufsvorbereitung als Grundlage für künftige Einkommen und Beschäftigungssicherheit erwarten. Da ist ferner das *politische System*, das sich auf die Sozialisierung und Verinnerlichung demokratischer Werte und Verhaltensmuster verlassen muß, und schließlich die *Gesellschaft* als Ganzes, für die die Bildung so wichtige Funktionen übernimmt wie die Herausbildung persönlicher Fähigkeitsprofile, die Verleihung eines Sozialstatus und einer Identität sowie die Schaffung eines sozialen Zusammenhalts.

Von der *Input-Seite* her stehen die allgemeinen und beruflichen Bildungssysteme vor Herausforderungen aufgrund demo-



graphischer Verschiebungen bei der Größenordnung und der Zusammensetzung der nachfolgenden Studentenkohorten. Gleiches gilt für den gesellschaftlichen Wertewandel und für die veränderten Ausbildungspräferenzen mit Blick auf Hochschulabschlüsse sowie für eine stärker „kundenorientierte“ Vielfalt an Bildungsangeboten, die genau auf die Bedürfnisse verschiedener Bevölkerungsgruppen zugeschnitten sind. In den meisten Ländern konzentriert sich die beispiellose Bildungsexpansion der letzten drei Jahrzehnte vor allem auf Quantität und Bildung für die Masse der Bevölkerung. Dabei wurden strukturelle Anpassungen innerhalb der Bildungseinrichtungen vernachlässigt, die erforderlich sind, um der wachsenden Vielfalt studentischer Begabungen, Interessen und sozialer Zielstellungen gerecht zu werden, ohne daß dadurch die Qualität der Ausbildung leidet.

Überall in den Industrieländern haben die Regierungen in den letzten drei Jahrzehnten die öffentlichen Ausgaben für die Bildung bedeutend erhöht und damit zu einem beträchtlichen Anstieg der formellen Bildungsabschlüsse beigetragen. Jedoch folgten auf die gestiegenen Ausgaben für die Bildung und die Erhöhung des formellen Bildungsniveaus nicht die erwarteten Verbesserungen der studentischen Fähigkeiten und Leistungen. Obgleich die Vereinigten Staaten - gemessen am Bruttoinlandsprodukt - einen der höchsten Anteile an Bildungsausgaben haben (siehe Tabelle 1) und mit die höchsten Einschreibungsquoten für sekundäre und postsekundäre Bildungsgänge aufweisen, rangieren die akademischen Leistungen amerikanischer Studenten in Kernfächern wie Naturwissenschaften und Mathematik als Schlußlicht in der Bewertungsskala der Industrieländer. Auch die Lese- und Rechtschreibkenntnisse sind in den USA weit unter das Niveau der Konkurrenzländer gesunken. Angesichts der wachsenden Anforderungen an die Bildung einerseits und der zunehmenden finanziellen Zwänge der Regierungen andererseits müssen die politischen Entscheidungsträger der inneren Effizienz der Bildungssysteme, einschließlich der Stärkung der marktähnlichen Elemente des allgemeinen und beruflichen Bildungsangebots, künftig mehr Aufmerksamkeit schenken.

**Tabelle 1:**

### **Aus öffentlichen und privaten Mitteln finanzierte Ausgaben für Bildungseinrichtungen nach Bildungsebene (1994) und als Anteil am Bruttoinlandsprodukt (BIP). Ausgewählte OECD-Länder**

#### **Gesamtprozentsatz vom BIP ( % )**

		<b>Primar- und Sekundarbereich</b>	<b>privater Tertiärbereich</b>
<b>Frankreich</b>	6,2 %	4,3 %	1,1 %
<b>Deutschland</b>	5,8 %	3,8 %	1,1 %
<b>Japan</b>	4,9 %	3,1 %	1,1 %
<b>Vereinigtes Königreich</b>	4,7 %	3,4 %	0,8 %
<b>Vereinigte Staaten</b>	6,6 %	3,9 %	2,4 %

Quelle: OECD

Von der *Output-Seite* her stehen die allgemeinen und beruflichen Bildungssysteme, deren prägnante Merkmale - von wenigen Ausnahmen abgesehen - immer noch den standardisierten Massenproduktionsmodellen der 50er und 60er Jahre ähneln, vor der Herausforderung des weltweiten Niedergangs der Fordschen Produktionsprinzipien und der Tendenz zu einem neuen System des Post-Fordismus, in dem die typischen Massenproduktionsjobs allmählich abgeschafft werden und der komplexe Charakter der Arbeit und die Qualifikationsanforderungen auf allen betrieblichen Ebenen und insbesondere bei den Arbeitern in vorderster Front wachsen; letztere sind in immer größerer Zahl nicht nur in operativen Funktionen, sondern auch in Dienstleistungsfunktionen anzutreffen, die eine breite Grundlage allgemeiner und sozialer Qualifikationen gepaart mit einem hohen Maß an technischer Kompetenz und funktionaler Flexibilität erfordern, um den sich ändernden Bedingungen und Kundenforderungen gerecht zu werden. Vor allem die für die neuen Formen der Produktionsorganisation und für die modernen Arbeitsprozesse benötigten sozialen und kognitiven Qualifikationen scheinen zunehmend mit den Lernmethoden, dem Charakter der vermittelten Fähigkeiten und den Verhaltensmustern, wie sie in konventionellen Bildungseinrichtungen gelehrt werden, in Konflikt zu geraten.

***„Überall in den Industrieländern haben die Regierungen in den letzten drei Jahrzehnten die öffentlichen Ausgaben für die Bildung bedeutend erhöht und damit zu einem beträchtlichen Anstieg der formellen Bildungsabschlüsse beigetragen. Jedoch folgten auf die gestiegenen Ausgaben für die Bildung und die Erhöhung des formellen Bildungsniveaus nicht die erwarteten Verbesserungen der studentischen Fähigkeiten und Leistungen.“***



**„(...) die wachsende Bedeutung der postsekundären Schulbildung und der Hochschulbildung bei der Vermittlung der erforderlichen Qualifikationen (...) macht es notwendig, neue institutionelle Verbindungen und Koordinierungsmechanismen zwischen den Schulen und der Wirtschaft zu entwickeln, um ein Mißverhältnis zwischen erworbenen Qualifikationen und Anforderungen und eine Entwertung der Investitionen in das öffentliche Bildungswesen zu vermeiden.“**

Der rasch wachsende Bedarf an höheren Qualifikationen äußert sich in gleichbleibend hohen oder sogar noch zunehmenden qualifikationsabhängigen Lohnunterschieden, und zwar trotz des starken Zustroms von gut ausgebildeten Arbeitskräften mit postsekundären Bildungsabschlüssen oder Hochschulbildung. Außerdem macht sich in einem zunehmend globalisierten Marktgeschehen die allmähliche Verlagerung der standardisierten Massenproduktion in Billiglohnländer inzwischen auch in den hochindustrialisierten Ländern dadurch bemerkbar, daß die Arbeitslosenquote ungelernter Arbeiter steigt. Dies trifft insbesondere für ungelernete Jugendliche zu, denen ohne spezielle Eingliederungsmaßnahmen der dauerhafte Ausschluß vom Arbeitsmarkt droht. Nicht zuletzt führten das rasche Tempo der technischen Veränderungen, Strukturverlagerungen von der unmittelbaren Produktion zu tertiären Wirtschaftsfunktionen, kürzere Produktzyklen und zunehmend unbeständiger werdende Weltwirtschaftsbedingungen zum schnelleren Veralten von Qualifikationen sowie zu erhöhten Anforderungen an die Mobilität der Arbeitskräfte und an deren Bereitschaft, im Verlauf ihres Arbeitslebens neue Qualifikationen zu erwerben bzw. ihre Qualifikationen kontinuierlich auf den neuesten Stand zu bringen.

Alle diese Entwicklungen bedürfen offensichtlich eines neuen institutionellen „Rapports“ zwischen der Entwicklung individueller Qualifikationen und Befähigungen einerseits und der Produktion von Gütern und Dienstleistungen andererseits. Vor allem die wachsende Bedeutung der postsekundären Schulbildung und der Hochschulbildung bei der Vermittlung der erforderlichen Qualifikationen - nicht nur für die traditionellen freien Berufe, für Führungskräfte und für Regierungsbeamte, sondern zunehmend auch für Produktions- und Dienstleistungsfunktionen der mittleren Ebene - macht es notwendig, neue institutionelle Verbindungen und Koordinierungsmechanismen zwischen den Schulen und der Wirtschaft zu entwickeln, um ein Mißverhältnis zwischen erworbenen Qualifikationen und Anforderungen und eine Entwertung der Investitionen in das öffentliche Bildungswesen zu vermeiden. Ausgehend von der Tatsache, daß die Mehrzahl der Arbeitnehmer, die ihre Ausbildung vor 30 Jah-

ren erhielten, noch weitere 10 - 15 Jahre zur erwerbstätigen Bevölkerung zählen wird und daß in den USA pro Jahr nur 2 % (in Japan und in den meisten europäischen Ländern sogar noch weniger) der in den Ruhestand getretenen Arbeiter durch frisch ausgebildete Neueinsteiger auf dem Arbeitsmarkt ersetzt werden, konzentrieren sich die besonderen Herausforderungen an die staatliche Politik darauf, unterstützende Ausbildungsstrukturen für ein lebenslanges Lernen aufzubauen und Organisationen und Unternehmen bei der Schaffung eines lernintensiven Arbeitsumfeldes Hilfestellung zu geben.

Wie erfolgreich die einzelnen Länder mit diesen für alle zutreffenden Herausforderungen fertig werden und inwieweit sie sich den neuen Wettbewerbsbedingungen anpassen können, wird - neben anderen Faktoren - stark von dem vorhandenen Humankapital und den institutionellen Voraussetzungen abhängen, um solche Qualifikationen und Kompetenzen zu vermitteln und adäquat einzusetzen, die für den Übergang von traditionellen Fordschen Produktionsmodellen zu einer neuen Wachstumspolitik des Post-Fordismus unerlässlich sind. Das erfordert nicht nur eine rein quantitative Aufstockung der Investitionen in die allgemeine und berufliche Bildung, sondern in erster Linie die Entwicklung geeigneter Mechanismen, die koordinierend zwischen den Bildungssystemen und der Arbeitswelt vermitteln. Letztere muß sich offensichtlich in einem Zeitalter der zunehmenden wirtschaftlichen Unbeständigkeit von den vorherrschenden betriebsinternen Arbeitsmarktstrukturen mit den ihnen innewohnenden Beschränkungen lösen und ein Modell „professioneller“ Arbeitsmärkte anstreben, bei denen mehr Wert auf allgemeine, übertragbare Qualifikationen gelegt wird, was wiederum einen höheren Grad an funktioneller Flexibilität und eine größere Mobilität der Arbeitnehmer mit sich bringt. Die Alternative zu diesem Übergang ist eine Billiglohnstrategie auf der Grundlage eines wachsenden Preiswettbewerbs mit den Schwellenländern und die Aufgabe des erreichten hohen Lebensstandards, d. h. eine Option, die sichtlich ihre Grenzen hat und nur die Notwendigkeit einer institutionellen und wirtschaftlichen Modernisierung hinauschieben, aber nicht aufheben würde.



## Theoretische Untermauerung

Die Humankapitaltheorie ist noch immer der einflußreichste theoretische Zweig, der die allgemeine und berufliche Bildung der Einzelpersonen und das Bildungsangebot der Unternehmen mit den wirtschaftlichen Leistungen und Ergebnissen in Beziehung setzt. Nach dem Grundmodell werden erworbene Qualifikationen und Fähigkeiten (der „Vorrat an Humankapital“ einer Gesellschaft) als Ergebnis rationaler Investitionsentscheidungen von Einzelpersonen und Unternehmen gesehen, die das Ziel verfolgen, möglichst viel Gewinn aus solchen Investitionen zu erzielen. Die Humankapitaltheorie liefert auch die bislang überzeugendsten Argumente für ein Eingreifen des Staates bei der „Erzeugung“ von Humankapital: den einzelnen Menschen fehlen, insbesondere zu Beginn ihres Berufslebens, wenn die Erwartung an das künftige Einkommen noch am höchsten ist, die Mittel, um für ihre Ausbildung und Qualifikation zahlen zu können, so daß der Staat die Investition finanzieren muß. Ferner erzeugen durch Bildung erworbene Qualifikationen und Kenntnisse positive externe Wirkungen bzw. *volkswirtschaftliche Erträge* (die der gesamten Gesellschaft zugute kommen), die der einzelne Investor nicht für sich verbuchen kann. Dadurch würde es bei fehlender staatlicher Intervention zu einer Unterinvestition in die Bildung und in die Qualifikationen der Arbeitskräfte kommen.

Die Gefahr einer Unterinvestition in das Humankapital ist besonders akut bei der *Ausbildung der Arbeitskräfte in den Unternehmen*. Anders als bei Transaktionen auf Devisenkassamärkten erfordern moderne Beschäftigungsverhältnisse eine gemeinsam getätigte Investition seitens der Arbeitnehmer (die sich unternehmensspezifisches Wissen und Können aneignen) und seitens der Unternehmen (die in die Ausbildung ihrer Arbeitskräfte investieren). Damit wird bezüglich der Gewinne aus dieser Kapitalanlage, die verloren wären, wenn eine der beiden Seiten das Beschäftigungsverhältnis beenden würde, ein duales Monopol beider Seiten geschaffen („besonderer Charakter der Aktivposten“). Da nicht ausreichend Informationen vorhanden sind, wird die

Bereitwilligkeit beider Seiten, in das Humankapital zu investieren, folglich davon abhängen, ob zwischen ihnen Kontrollmechanismen installiert sind, die die Kapitalanlage jeder Seite vor opportunistischem Verhalten der anderen Seite schützen. Regelungen zur Arbeitsplatzsicherheit, gesetzliche Ausbildungsstandards und/oder staatlich anerkannte Befähigungsnachweise könnten derartige Kontrollmechanismen sein, die weniger Geld kosten als bloße vertragliche Vereinbarungen zwischen den auf dem Arbeitsmarkt agierenden Seiten und damit zugleich Unterinvestitionen in die Bildung verhindern. Eine moderne Arbeitsmarktanalyse bietet somit wertvolle Einblicke in die wirtschaftlichen Beweggründe und in die Anreizmodelle, die der Humankapitalinvestition zugrunde liegen, sowie in das zerbrechliche Interessengleichgewicht, das für die Schaffung und Bewahrung funktionstüchtiger Ausbildungsmärkte erforderlich ist. Großbritannien wird oft als ein typisches Beispiel dafür angeführt, daß institutionelle Faktoren ein Marktversagen bei der Bereitstellung quantitativ ausreichender Ausbildungsmöglichkeiten für Arbeitskräfte eher verstärken als daß sie ausgleichend wirken (*„Gleichgewichtszustand auf niedrigem Qualifikationsniveau“*). Im Gegensatz dazu wird das deutsche „duale System“ der Lehrlingsausbildung weithin als Beispiel für ein institutionelles System betrachtet, das zu kräftigen Humankapitalinvestitionen ermuntert und damit erfolgreich der dem Markt innewohnende Neigung zur Unterinvestition in die Qualifikation der Arbeitskräfte entgegenwirkt.

Während sich ein Großteil der theoretischen Forschungen mit der Untersuchung der Mikromotive und -bedingungen befaßt, durch die Entscheidungen über Humankapitalinvestitionen beeinflußt werden, beschäftigt sich ein weniger entwickeltes Forschungsgebiet mit dem Zusammenhang zwischen individuellen Qualifikationen, organisatorischen Fähigkeiten und wirtschaftlicher Leistungskraft. Hier bieten „Evolutionstheorien“ des Wirtschaftswandels und des Lernens in der Organisation (oder im Unternehmen) einige höchst interessante theoretische Leitlinien an.

Diese Theorien beruhen auf folgenden Annahmen:

***„Die Humankapitaltheorie ist noch immer der einflußreichste theoretische Zweig, der die allgemeine und berufliche Bildung der Einzelpersonen und das Bildungsangebot der Unternehmen mit den wirtschaftlichen Leistungen und Ergebnissen in Beziehung setzt.“***

***„Die Humankapitaltheorie liefert auch die bislang überzeugendsten Argumente für ein Eingreifen des Staates bei der 'Erzeugung' von Humankapital (...)“***



**„Da die Erzeugung von Wissen jedoch immer positive externe Effekte mit sich bringt (...) und nur ein Teil der Erträge aus den Investitionen in neues Wissen dem Investor als Gewinn zufließt, liegen die privaten Investitionen für den Erwerb von Kenntnissen und Fertigkeiten im allgemeinen unter dem, was für die Wirtschaft insgesamt optimal wäre (...). So verbindet sich die neue Wachstumstheorie mit der Humankapitaltheorie und erzeugt damit ein schlagkräftiges Argument für das wachstumsfördernde Potential öffentlicher Investitionen in das Humankapital.“**

□ Innovation ist das Herzstück der Wettbewerbsfähigkeit;

□ Innovation beruht auf dynamischem Leistungsvermögen in den Organisationen;

□ die individuellen Qualifikationen der Arbeitnehmer sind zwar eine notwendige Voraussetzung, aber für die Entwicklung organisatorischer Fähigkeiten nicht ausreichend;

□ letztere hängen eher von den speziellen Verfahrensweisen ab, mit denen individuelle Qualifikationen in einer Organisation zur Wirkung gebracht und miteinander kombiniert werden und sind im Grunde genommen sogar deren *Bestandteil*. Anders ausgedrückt: Reformen der allgemeinen und beruflichen Bildung werden allein kaum Wirkung zeigen, wenn nicht gleichzeitig die Organisationsstrukturen so gestaltet werden, daß sie eine innovative Kombination von Qualifikationen und Kompetenzen ermöglichen und sich in die Routineabläufe, die das strategische Repertoire der Betriebsorganisationen bestimmen, integrieren lassen.

Auf makroökonomischer Ebene wurden Untersuchungen zum Humankapital lange Zeit vernachlässigt oder nur indirekt bei theoretischen Wachstumsmodellen in Form exogener technologischer Veränderungen berücksichtigt. Das steht in krassem Widerspruch zu den empirischen Studien der Wachstumsberechnung, die explizit die Qualität der Arbeitskräfte (allgemein als Jahre der formellen Schulbildung definiert) in ihre Modelle einbezogen und feststellten, daß verstärkte Humaninvestitionen beträchtliche Auswirkungen auf das allgemeine Wirtschaftswachstum haben, das in der Tat die Wachstumserträge der materiellen Kapitalinvestitionen übersteigt. Erst in jüngerer Zeit wurde dem Humankapital im Zusammenhang mit der „neuen Wachstumstheorie“ (Romer und Lucas) mehr Beachtung geschenkt.

Produktivitätssteigerung und Innovation sind, entsprechend dem zugrundeliegenden Basismodell, Folgeerscheinungen der Arbeitsteilung, die eine ständige Erhöhung der Qualifikationen, Kompetenzen und Fähigkeiten der Arbeitnehmer und Unternehmen bei der Produktion von Gütern

und Dienstleistungen ermöglicht und damit die wichtigste Quelle des kumulativen Wirtschaftswachstums ist. Anders als ältere Modelle geht die neue Wachstumstheorie davon aus, daß neue Kenntnisse und Fertigkeiten endogen erzeugt werden, z. B. in Form privater Investitionen in Forschung und Entwicklung oder in Form des reinen „learning by doing“ und daß das Grenzprodukt Humankapital proportional zum vorhandenen Wissen wächst. Da die Erzeugung von Wissen jedoch immer positive externe Effekte mit sich bringt (d.h. Wissen kann sich jeder zunutze machen) und nur ein Teil der Erträge aus den Investitionen in neues Wissen dem Investor als Gewinn zufließt (z. B. in Form von Patenten), liegen die privaten Investitionen für den Erwerb von Kenntnissen und Fertigkeiten im allgemeinen unter dem, was für die Wirtschaft insgesamt optimal wäre. Deshalb könnte die staatliche Politik durch Subvention privater Aktivitäten im Bereich Forschung und Entwicklung bzw. durch die Vermittlung wissenschaftlicher und technischer Qualifikationen, die wiederum interne Innovationen auslösen, in hohem Maße zu einem kumulativen Wirtschaftswachstum beitragen. So verbindet sich die neue Wachstumstheorie mit der Humankapitaltheorie und erzeugt damit ein schlagkräftiges Argument für das wachstumsfördernde Potential öffentlicher Investitionen in das Humankapital.

## Fragen des methodischen Herangehens und der Bewertung

Theorien bieten zwar wohlformulierte Vorschläge, aber Messungen und empirische Operationalisierungen der Beziehungen zwischen Humankapitalinvestitionen und deren wirtschaftlichen Erträgen stellen noch immer ein großes methodisches Problem dar.

Die verbreitetsten Indikatoren für Humankapitalinvestitionen auf der Input-Seite sind: absolvierte Schuljahre, Immatrikulationsquoten, allgemeine und berufliche formale Bildungsabschlüsse oder Bildungsgrade der Sekundar- und Postsekundarstufe, Häufigkeit und Dauer formeller und informeller innerbetrieblicher und außerbetrieblicher Ausbildung sowie





öffentliche und private Aufwendungen für die allgemeine und berufliche Bildung. Zwar können die meisten dieser Indikatoren als ausreichend für die Messung von Veränderungen im Bestand des Humankapitals und über einen bestimmten Zeitraum und in einem bestimmten nationalen Kontext auch für die Messung von Investitionen betrachtet werden, aber ihre Grenzen werden sofort sichtbar, wenn länderübergreifende Vergleiche angestellt werden sollen. Im allgemeinen liefern solche Indikatoren keine Informationen über das tatsächliche Ausmaß und die wirtschaftliche Relevanz der Qualifikationen und Kompetenzen, über die jeder einzelne individuell verfügt. So können beispielsweise die gleiche Anzahl an Schuljahren oder der gleiche formale Bildungsabschluß bei aufeinanderfolgenden Kohorten eine ganz andere Qualität der Humankapitalinvestition bewirken, wenn sich Zugangsregelungen, Curricula und Kriterien für das Bestehen von Prüfungen verändert haben. In ähnlicher Weise können die tatsächlichen Qualifikationen, die nach einer bestimmten Anzahl von Jahren formeller Schulbildung erworben wurden, erhebliche Unterschiede zu Ländern mit andersgelagerten allgemeinen und beruflichen Bildungssystemen aufweisen. Das läßt sich am Beispiel der Achtklässler in Frankreich veranschaulichen, die ihren amerikanischen Altersgenossen in Mathematik und Naturwissenschaften im allgemeinen weit überlegen sind. Ferner bringen Vergleiche, die auf Schuljahren und Einschreibungsquoten beruhen und schon ihrem Wesen nach keine innerbetrieblichen Ausbildungsmaßnahmen erfassen, eher „günstige“ Resultate für jene Länder hervor, in denen Qualifikationen in erster Linie durch formelle Schulbildung erworben werden. Im Extremfall können absolvierte Schuljahre und formale Bildungsabschlüsse in einem Land quasi als Eintrittskarte (oder als *Filter*) fungieren, unabhängig von ihrem substantiellen Gehalt und der Qualität der erworbenen Qualifikationen (vor allem dort, wo eher interne Arbeitsmarktstrukturen vorherrschen), wohingegen in anderen Ländern die erworbenen Qualifikationen weitgehend mit den tatsächlichen beruflichen Anforderungen der Arbeitsplätze, für die die Arbeitnehmer eingestellt werden, übereinstimmen (wie zum Beispiel im beruflich orientierten Arbeitsmarktgefüge). Länder, in denen die Aus-

bildung der Arbeitskräfte einen stärker formellen Charakter hat (wie das z.B. bei der deutschen Lehrlingsausbildung der Fall ist), schneiden in einem Vergleich der Intensität der Arbeitskräfteausbildung besser ab als Länder, in denen die Ausbildung vorrangig informell am Arbeitsplatz erfolgt (wie beispielsweise in den Vereinigten Staaten).

Ähnliche Probleme und Widersprüche sind bei der Verwendung der *Angaben über finanzielle Aufwendungen* als „Input-Stellvertreter“ zu berücksichtigen. Für die meisten Länder liegen statistische Daten über Ausgaben der öffentlichen Hand für Bildungszwecke vor. Demgegenüber sind die Informationen über private Ausgaben (d. h. der Haushalte und der Unternehmen), deren Anteil am Gesamtvolumen der Bildungsausgaben von Land zu Land beträchtliche Unterschiede aufweist, eher dürftig und selektiv (wichtige Kostenbestandteile werden nicht einbezogen) und unzuverlässig (z.B. beruhen sie mehr auf Schätzungen als auf Beweisen). Letzteres trifft insbesondere auf die Arbeitskräfteausbildung zu und ist Ausdruck der Tatsache, daß ein Großteil der Ausbildung informell am Arbeitsplatz und unter Einbeziehung verschiedener Akteure stattfindet (Ausbilder, Kollegen und Vorgesetzte). Deshalb verfügen die meisten Unternehmen über keine exakte Kostenabrechnung ihrer Ausbildungsmaßnahmen (und halten eine solche Abrechnung oft nicht für notwendig). Aber selbst bei den Daten zu öffentlichen Ausgaben erweisen sich länderübergreifende Vergleiche als problematisch, denn diese Angaben enthalten heterogene Bestandteile, die wiederum davon abhängen, wie Schulungskosten im Budget veranschlagt werden und wie die vielfältigen Funktionen, die die Bildungssysteme unter verschiedenen nationalen Rahmenbedingungen wahrnehmen, berücksichtigt werden. Beispielsweise bieten amerikanische Schulen häufig solche Leistungen an wie außerschulischen Sport, medizinische Vorsorgeuntersuchungen, psychologische Beratung, außerschulische Betreuung, warme Mahlzeiten, Fahrschulausbildung sowie Beförderung von und zur Schule. Damit ist der Anteil des nicht unterrichtenden Schulpersonals in den USA (51 %) bei weitem höher als in den meisten europäischen Ländern (Frankreich: 26 %, Niederlande: 16 %).



**„Bewertungsprobleme (...) können als Erklärung dafür dienen, warum länderübergreifende makroökonomische Vergleiche, die die Auswirkungen der Humankapitalinvestition (gemessen nach absolvierten Schuljahren, der Einschreibungsquote und dem Bildungsniveau) auf die Unterschiede im Wirtschaftswachstum untersuchen, zu mehrdeutigen Ergebnissen führen, die nicht mit den Resultaten der Wachstumsberechnungsmodelle für einzelne Länder übereinstimmen.“**

**„(...) die meisten Unternehmen nehmen (...) keine direkten Wertungen des Einflusses der Arbeitnehmerqualifikationen auf die Produktivität vor, und sie haben auch keine klare Vorstellung davon, wie die Erträge der Humankapitalinvestitionen zu quantifizieren sind.“**

Bewertungsprobleme, auf die wir zuvor eingegangen sind, können als Erklärung dafür dienen, warum länderübergreifende makroökonomische Vergleiche, die die Auswirkungen der Humankapitalinvestition (gemessen nach absolvierten Schuljahren, der Einschreibungsquote und dem Bildungsniveau) auf die Unterschiede im Wirtschaftswachstum untersuchen, zu mehrdeutigen Ergebnissen führen, die nicht mit den Resultaten der Wachstumsberechnungsmodelle für einzelne Länder übereinstimmen. Einige dieser Bewertungsprobleme können durch umfassende betriebliche Fallstudien vermieden werden, die zugleich detaillierte Angaben zu den Qualifikationen erfassen, die tatsächlich im Produktionsprozeß benötigt werden. Derartige Studien ergaben, daß sich die Unternehmen in den einzelnen Ländern hinsichtlich der *Qualifikationsmischung* unterscheiden, die sie zur Herstellung des gleichen Produktes einsetzen. Nicht nur der Umfang der Qualifikationen (gemessen nach den durchschnittlichen Schuljahren der Arbeitnehmer), sondern mehr noch die Koordinierung der verschiedenen Kompetenzen der Arbeitnehmer innerhalb der Organisation hat einen starken Einfluß auf die Arbeitsproduktivität und auf die organisatorische Effizienz. Das ist eine der Lehren, die aus dem japanischen Modell gezogen werden können.

Noch schwieriger ist es, die allgemeine und berufliche Bildung mit wirtschaftlichen Ergebnissen oder Leistungen in Beziehung zu setzen. Am geringsten sind die Probleme auf der *persönlichen Ebene*; hier können die Erträge der Ausbildung in Form von Beschäftigungschancen und beruflichen Perspektiven, am Einkommen und Lohnzuwachs und in der Übereinstimmung zwischen erworbenen und am Arbeitsplatz benötigten (und damit belohnten) Qualifikationen gemessen werden. Daß höhere Investitionen in die Bildung zu einem höheren Einkommen führen, läßt sich in den meisten Industrieländern anhand der Mincerschen Einkommensgleichung nachweisen, wenn auch mit unterschiedlicher Intensität und mit unterschiedlichen qualifikationsspezifischen Lohngefällen. Letztere sind in Ländern mit einem stärker zentralisierten Lohngefüge insgesamt etwas schwächer ausgeprägt. Auch Lohnzuschläge, die für vorausgegangene Bil-

dungsinvestitionen gezahlt werden, spielen eine bedeutende Rolle als Anreiz für den einzelnen, in seine Bildung und in den Qualifikationserwerb zu investieren. Die sich verschlechternden schulischen Leistungen amerikanischer Oberschüler hat man damit erklärt, daß - aufgrund fehlender nationaler Prüfungs- und Zertifizierungsnormen (die in den meisten europäischen Ländern eine herausragende Rolle spielen) - amerikanische Arbeitgeber schulische Leistungen, die sich in der Benotung der Kernfächer niederschlagen, nicht entsprechend honorieren, z. B. in Gestalt höherer Einstiegsgehälter für leistungsstärkere Schüler.

Größere Schwierigkeiten entstehen bei der Bewertung der Erträge und der wirtschaftlichen Auswirkungen der Humankapitalinvestitionen und der Ausbildung der Arbeitnehmer durch Organisationen oder Unternehmen. Die Tatsache, daß Unternehmen Facharbeitern höhere Löhne zahlen als ungelernten Arbeitern, heißt noch lange nicht, daß Facharbeiter produktiver sind und daß sich eine Erhöhung des Qualifikationsniveaus der Beschäftigten automatisch günstig auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Unternehmens auswirkt. Tatsächlich nehmen die meisten Unternehmen selbst keine direkten Wertungen des Einflusses der Arbeitnehmerqualifikationen auf die Produktivität vor, und sie haben auch keine klare Vorstellung davon, wie die Erträge der Humankapitalinvestitionen zu quantifizieren sind. Kommentatoren schließen daraus, daß in vielen Fällen die von Unternehmen durchgeführte Ausbildung der Arbeitskräfte ein „Glaubensakt“ ist. Teilweise kann das damit erklärt werden, daß sich die Nutzeffekte der Arbeitskräftequalifikationen weit ausbreiten und über längere Zeiträume und an verschiedenen Stellen innerhalb einer Organisation kumulativ anwachsen. Zudem bringt die Bewertung der Unternehmensleistung selbst einige Schwierigkeiten mit sich, und normalerweise gebräuchliche Indikatoren wie Profitabilität, Umsatzsteigerung, materielle Produktivität, Mehrwert, Marktanteile können aus verschiedenen Gründen irreführend sein (z.B. können größere Investitionen in die Ausbildung die aktuellen Profite schmälern, sich aber langfristig auf Innovation, Produktqualität und Wettbewerbsfähigkeit des Unternehmens positiv auswirken).



Bezeichnend für die Schwierigkeiten im Zusammenhang mit der Operationalisierung der Kernvariablen ist, daß der empirische Nachweis der Auswirkungen von Humankapitalinvestitionen (in Form von Qualifikationen, die extern erworben oder im Unternehmen selbst erzeugt wurden) auf die Unternehmensleistung bisher sehr unzureichend ist und sich auf die Beschreibung von Einzelfällen in den Fallstudien der Unternehmen beschränkt, denen Vergleiche zwischen Unternehmen in verschiedenen Ländern und Industriezweigen zugrunde liegen. Obgleich dieser Ansatz die Sammlung unmittelbarer Informationen über die Produktionsorganisation, die Arbeitsteilung innerhalb des Unternehmens, die Produktionseffektivität und die Produktqualität möglich macht, hat bisher keine dieser Studien - abgesehen von Problemen der Stichprobenauswahl und der Verallgemeinerung - ein überzeugendes Modell vorgelegt, mit dem die Unternehmensleistung erklärt und mit den Qualifikationen der Arbeitskräfte in Zusammenhang gebracht werden kann.

Makroökonomische Untersuchungen konzentrieren sich traditionell auf das Wirtschaftswachstum, die Pro-Kopf-Leistung, die Arbeitsproduktivität (Leistung oder Mehrwert pro Arbeiterstunde) und die Exportleistung als abhängige Variablen in verschiedenen Wirtschaftszweigen. Alle diese Indikatoren haben ihre Nachteile: z.B. kann die sich ausbreitende und andauernde Verlangsamung des Produktivitätsanstiegs in den OECD-Ländern seit Beginn der 70er Jahre kaum mit Veränderungen in der Qualifikation der Arbeitskräfte begründet werden. Auch Veränderungen in der allgemeinen und beruflichen Bildung, die sich nur allmählich auf die Zusammensetzung der Arbeitnehmer auswirken, bieten keine gesicherten Erklärungen für die jüngsten, kurzfristigen Steigerungen amerikanischer und britischer Fertigungsproduktivität im Vergleich zu (West-) Deutschland. Ebenso wenig sind die Humankapitalvariablen eine Erklärung dafür, warum die USA, obgleich andere Länder deutlich aufgeholt haben, in der absoluten Fertigungsproduktivität immer noch weltweit führend sind. Analytiker schließen daraus, daß die unterschiedliche wirtschaftliche Leistungskraft der einzelnen Länder weniger auf die Qualifikationen der Arbeitskräfte an sich,

als auf *organisatorische Fähigkeiten* zurückzuführen ist. In anderen Untersuchungen wurde *der komplementäre Charakter* des Humankapitals und anderer Aktiva hervorgehoben (Anlageinvestitionen, Aktivitäten im Bereich Forschung und Entwicklung, Marktgröße, staatliche Infrastruktur usw.), der für Produktivitätssteigerungen und Wirtschaftswachstum ausschlaggebend ist. Gleichmaßen reflektieren die Exportleistungen eines Landes und seiner Industriezweige, die häufig als Indikatoren für „nationale Wettbewerbsfähigkeit“ herangezogen werden, in erster Linie die Wechselkurse (die ein Ergebnis der Finanzpolitik sind) und die Lohnstückkosten (die wiederum ein Resultat der nationalen Einkommenspolitik sind) und spiegeln erst in zweiter Linie Unterschiede in der Arbeitsproduktivität wider, die durch allgemeine und berufliche Bildungsmaßnahmen beeinflusst werden kann. Selbst wenn einige der erwähnten methodischen und Bewertungsschwierigkeiten überwunden werden können, bliebe noch immer das Problem des *Benchmarkings*, d.h. die Entwicklung konkreter Ideen u.a. zu Fragen wie: Welche wirtschaftlichen Aktivitäten, Organisationsmodelle und Personalstrategien versprechen die größten Erträge für die Gesellschaft? Welche Arbeitsmarktstrukturen sollten vorherrschen? Welches Ausmaß an Arbeitslosigkeit ist gesellschaftlich akzeptabel? Ohne klare Vorstellungen darüber, in welche Richtung sich die modernen, hochindustrialisierten Gesellschaften bewegen sollen, ist es schwierig, sich für eine potentiell optimale Investitionssumme für das Humankapital zu entscheiden und richtig einzuschätzen, ob die gegenwärtigen Praktiken eine zu hohe oder eine zu niedrige Investition in das Humankapital darstellen.

## Nationale Fallstudien

Einige interessante Einblicke bieten nationale Fallstudien aus Frankreich, Deutschland, Japan, dem Vereinigten Königreich und den USA, die sich mit der institutionellen Struktur und den jüngsten politischen Reformen beschäftigen und das aktuelle empirische Beweismaterial zu Ausmaß, Verteilung und wirtschaftlichen Ergebnissen von Bildungsinvestitionen untersuchen.

**„(...) der empirische Nachweis der Auswirkungen von Humankapitalinvestitionen (in Form von Qualifikationen, die extern erworben oder im Unternehmen selbst erzeugt wurden) auf die Unternehmensleistung ist bisher sehr unzureichend und beschränkt sich auf die Beschreibung von Einzelfällen in den Fallstudien der Unternehmen, denen Vergleiche zwischen Unternehmen in verschiedenen Ländern und Industriezweigen zugrunde liegen.“**

**„Ohne klare Vorstellungen darüber, in welche Richtung sich die modernen, hochindustrialisierten Gesellschaften bewegen sollen, ist es schwierig, sich für eine potentiell optimale Investitionssumme für das Humankapital zu entscheiden und richtig einzuschätzen, ob die gegenwärtigen Praktiken eine zu hohe oder eine zu niedrige Investition in das Humankapital darstellen.“**



Sowohl in den Vereinigten Staaten als auch in Frankreich - Länder, in denen bisher Fordsche Produktionsmodelle mit betriebsinternen Arbeitsmärkten vorherrschten - ist seit kurzem als Reaktion auf den sich abzeichnenden Mangel an Fachkräften für die mittlere Ebene ein Politikwandel zu verzeichnen, der zu einer *berufsbildenden Ausrichtung* der oberen Sekundarstufe und der postsekundären Bildung führt. In Frankreich hatte man schon in den 80er Jahren entsprechende Reformen vorgenommen und technische „Bakkalaureate“ und neue berufsbildende Zweige innerhalb der Hochschulbildung eingeführt. Obgleich viele junge Leute inzwischen diese neuen Wege beschreiten - womit sich ein großer Teil der insgesamt gestiegenen Schuleinschreibungen in Frankreich erklären läßt -, halten viele Arbeitgeber aufgrund der fortbestehenden betriebsinternen Arbeitsmarktstrukturen auch weiterhin an ihrer Einstellungs- und Beförderungspolitik fest, die den traditionellen akademischen Schulabschlüssen Vorrang vor Berufsbildungsabschlüssen einräumt, wodurch die in den neuen Programmen erworbenen beruflichen Fähigkeiten und Qualifikationen abgewertet werden. Das wird durch die Tatsache bestätigt, daß viele Absolventen der neuen Berufsbildungsprogramme es angesichts ihrer schlechteren Chancen auf dem Arbeitsmarkt und ihrer geringeren beruflichen Entwicklungsmöglichkeiten vorziehen, ihre Bildung fortzusetzen, und einen allgemeinen Hochschulabschluß anstreben. Diese Reaktionen seitens der Arbeitgeber und Studierenden sind Ausdruck der hohen sozialen Wertschätzung, die akademische Kenntnisse im Gegensatz zu angewandten Qualifikationen genießen - eine Haltung, die die französische Gesellschaft jahrhundertlang geprägt hat. Zugleich werden damit die Grenzen der Bildungsreformen bei der Umgestaltung der bestehenden Arbeitsmarktstrukturen und sozialen Wertesysteme aufgezeigt.

Obgleich die Clinton-Regierung Programme zur Verstärkung der beruflichen Bildung an High Schools und Community Colleges ankündigte und zu diesem Zweck damit begonnen hat, ein landesweites System allgemeiner und beruflicher Bildungsnormen zu entwickeln, sind bisher - von lokalen Experimenten abgesehen - keine systematischen Reformen zur

stärkeren Einbindung berufsbildender Aspekte in die Sekundar- und Hochschulbildung in Angriff genommen worden. Demzufolge tritt die Mehrheit derjenigen, die weder eine vierjährige Ausbildung an einem College noch ein Hochschulstudium beginnen, noch immer ohne formelle Berufsvorbereitung ins Arbeitsleben ein. Der Mangel an Berufsbildungswegen spiegelt nicht nur die Dominanz der betriebsinternen Arbeitsmarktstrukturen wider, sondern auch die traditionelle amerikanische Abneigung gegen jegliche Form von festgelegten Richtungen oder Wegen im Bildungssystem. Ganz im Gegensatz zu Frankreich, wo die althergebrachte, elitäre Bevorzugung akademischer Abschlüsse einer berufsbildenden Orientierung entgegengewirkt, spiegelt der amerikanische Widerstand gegen festgelegte Richtungen und Wege die starke egalitäre Tradition der Vereinigten Staaten wider, die den Standpunkt vertritt, daß eine vierjährige College-Ausbildung noch immer die beste Alternative sei.

Während die Bildungsreformen und der anhaltende Trend zur Hochschulbildung in Frankreich eine Verlagerung der Definition und des Erwerbs von Qualifikationen von der Ebene der Unternehmen zur staatlichen Ebene - mit all den daraus resultierenden Koordinierungsproblemen - bewirkte, führten im Vereinigten Königreich die Deregulierungsmaßnahmen der Konservativen in den 80er Jahren im allgemeinen dazu, daß die Verantwortung für die berufliche Ausbildung und deren Bewertung den Arbeitgebern übertragen wurde. Damit wurden die traditionellen Kooperationsvereinbarungen zwischen Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden, die die Arbeitskräfteausbildung bis 1979 bestimmt hatten, geschwächt und teilweise abgeschafft. Diese Maßnahmen, die darauf abzielten, stärkere marktwirtschaftliche Elemente in die Ausbildungsprogramme einzuführen, haben in Wirklichkeit zur Erosion der beruflich orientierten Arbeitsmarktstrukturen beigetragen, indem unternehmensspezifische Qualifikationen über die betriebsinternen Arbeitsmärkte vermittelt werden. Die Finanzierung der Arbeitskräfteausbildung wurde mehr und mehr auf die Zentralregierung verlagert, vor allem in Form von staatlichen Ausbildungssubventionen für Unternehmen, die Schulabgänger einstellen. Die Verschiebung in Richtung be-



triebsinterner Arbeitsmarktstrukturen hatte zur Folge, daß die Unternehmen verstärkt die Zeugnisse der allgemeinen Schulbildung als Auswahlkriterium nutzen, wenn es um die Aufnahme von Jugendlichen in staatlich subventionierte Ausbildungsprogramme geht, die oft von schlechter Qualität und hochgradig berufsspezifisch sind. Das könnte ein Grund dafür sein, daß sich auch im Vereinigten Königreich immer mehr Jugendliche an Hochschulen immatrikulieren lassen, anstatt eine Berufsausbildung aufzunehmen.

Japan und Deutschland werden als Vorbild betrachtet, und zwar nicht nur wegen ihrer erfolgreichen wirtschaftlichen Leistungen in den vergangenen Jahrzehnten, sondern auch wegen des hohen Bildungsstands ihrer Arbeitnehmer. Beide Länder sind für das hohe Niveau ihres allgemeinbildenden Schulsystems bekannt, das wiederum die Grundlage für eine intensive postsekundäre Ausbildung mit einem breit gefächerten Auswahlangebot für alle Leistungsprofile bietet. In Japan geschieht das durch lebenslanges Lernen und systematische Jobrotation im Rahmen einer lebenslangen Beschäftigung in ein und demselben Unternehmen. Dagegen legt man in Deutschland Wert auf eine breite und systematische berufliche Erstausbildung im Rahmen des kooperativ verwalteten Systems der Lehrlingsausbildung. Japan und Deutschland repräsentieren damit sozusagen die erfolgreichen Varianten des betriebsinternen Arbeitsmarktes und des beruflich orientierten Arbeitsmarktes.

Beide Modelle sind jedoch bedroht. Wie auch in anderen Ländern ist in Japan und Deutschland in letzter Zeit eine zunehmende Hinwendung der Absolventenjahrgänge zur Hochschulbildung zu beobachten. Die in der Vergangenheit in Japan erzielten Erfolge großer Unternehmen waren zum Teil darauf zurückzuführen, daß sie es verstanden, aus den Absolventenjahrgängen der Sekundarschulen die Besten anzuwerben und sie im betriebsinternen Arbeitsmarkt auszubilden. Sind sie einmal in den betriebsinternen Arbeitsmarkt integriert, erfolgen Beförderungen auf mehr oder weniger autokratische Weise. Den Arbeitnehmern werden ihre Arbeitsplätze weniger nach ihren individuellen Wünschen, sondern entsprechend den Bedürfnissen des Unterneh-

mens zugewiesen. Die wachsende Nachfrage japanischer Jugendlicher nach Hochschulbildung könnte ein Anzeichen für einen säkulären Wandel in ihren beruflichen und sozialen Zielvorstellungen sein, wodurch die künftige Lebensfähigkeit des japanischen Modells in Frage gestellt wird. Der Zugang zur Universität wird durch Aufnahmeprüfungen eingeschränkt: ca. 50 % der Schulabgänger eines Jahrgangs bewerben sich heute für ein Hochschulstudium, und 31 % werden tatsächlich zugelassen (in den 60er Jahren waren es 15 %). Damit verringert sich die Zahl begabter junger Leute, die den großen Unternehmen für die Arbeit in der Produktion zur Verfügung stehen. Noch ernsteren Belastungen wird das japanische Modell möglicherweise durch die jüngsten Veränderungen der gesamtwirtschaftlichen Bedingungen ausgesetzt sein. Die Tragfähigkeit des Modells der innerbetrieblichen Berufsausbildung beruht eindeutig auf der Voraussetzung, daß das Wirtschaftswachstum anhält und ein hohes Maß an Beschäftigungssicherheit - durch das System der lebenslangen Beschäftigung fest verankert - garantiert werden kann. Mit dem Beginn der gegenwärtigen schweren wirtschaftlichen Rezession in Japan, dem Rückgang des Wirtschaftswachstums und dem umfangreichen Personalabbau und der Schrumpfung der Großbetriebe können die japanischen Unternehmen eine lebenslange Beschäftigung nicht mehr versprechen und auch nicht erwarten, daß die Fähigsten unter den Schulabgängern ihre Zukunft nur einem Unternehmen anvertrauen. Dadurch ist möglicherweise ein Eckpfeiler des japanischen Ausbildungs- und Produktionssystems ernsthaft gefährdet.

Mit ähnlichen Herausforderungen sieht sich das „duale System“ der Lehrlingsausbildung in Deutschland konfrontiert, das in der Vergangenheit mehr als 70 % seiner beschäftigten Arbeitnehmer mit umfassenden, zertifizierten beruflichen Qualifikationen ausgestattet hat. Obgleich die Immatrikulationsquoten an deutschen Universitäten weitaus geringer sind als in den Vereinigten Staaten und in Japan, entscheiden sich doch immer mehr Jugendliche und deren Eltern für eine Ausbildung in der oberen Sekundarstufe und für ein anschließendes Hochschulstudium anstelle einer Berufsausbildung. Die jungen Leute, deren Schulzeugnis nicht für

***„Japan und Deutschland (...) sind für das hohe Niveau ihres allgemeinbildenden Schulsystems bekannt, das wiederum die Grundlage für eine intensive postsekundäre Ausbildung mit einem breit gefächerten Auswahlangebot für alle Leistungsprofile bietet.“***

***„Beide Modelle sind jedoch bedroht. Wie auch in anderen Ländern ist in Japan und Deutschland in letzter Zeit eine zunehmende Hinwendung der Absolventenjahrgänge zur Hochschulbildung zu beobachten.“***



die Immatrikulation an einer Universität ausreicht, drängen zunehmend in die Lehrlingsausbildung für Büroberufe, die höhere Bezahlung und bessere Aufstiegschancen bieten. Solche Entwicklungstrends sind Ausdruck dessen, daß sich die deutschen Jugendlichen nicht länger mit den begrenzten Aufstiegschancen und Verdienstaussichten abfinden wollen, die mit den traditionellen beruflichen Entwicklungsmöglichkeiten nach der Lehrlingsausbildung in der Produktion verbunden sind. Die mangelnden Aufstiegschancen nach Abschluß der Lehre verschlechtern sich noch durch die wachsende Zahl von Hochschulabsolventen, die in solche Positionen der mittleren Leitungsebene drängen, die früher noch den fähigsten und ehrgeizigsten ehemaligen Lehrlingen eine Aufstiegsmöglichkeit boten. Aus diesen Lehrlingen, die nach dem Abschluß ihrer Lehre eine zusätzliche Erwachsenenqualifikation im technischen Bereich absolvierten, rekrutierte die deutsche Industrie in erster Linie ihren Nachwuchs an gut ausgebildeten Technikern.

Der anhaltende Trend zur Hochschulbildung bei aufeinanderfolgenden Absolventenjahrgängen zwingt auch deutsche Industrieunternehmen, die traditionell große Summen in die Lehrlingsausbildung investierten, für die Produktionsberufe Lehrlinge aus den 50 % unterhalb des mittleren Leistungsspektrums einzustellen. Das hat zur Folge, daß die Ausbildungskosten steigen, die erwarteten Erträge der Investition in das Humankapital geringer ausfallen, der Nachschub an Technikern für die mittlere Leitungsebene gefährdet ist und Unternehmen zunehmend gezwungen sind, nach weniger kostenintensiven Formen der Ausbildung ihrer Arbeitskräfte zu suchen. So wie in Japan wird das Problem noch verschärft durch wachsende Schwierigkeiten deutscher Unternehmen angesichts der zunehmenden wirtschaftlichen Unwägbarkeiten, auf lange Sicht Arbeitsplatzgarantien bieten und so die Früchte ihrer eigenen Investition in die Ausbildung ernten zu können. Seit einiger Zeit gibt es deshalb in Deutschland Reformbemühungen, die auf eine stärkere berufliche Orientierung der Hochschulbildung und auf engere Verbindungen zwischen Arbeitgebern und Hochschuleinrichtungen abzielen. Zu diesem Zweck werden an den Hochschulen stärker industrieorientierte und praxisbe-

zogene Studiengänge neu geschaffen bzw. erweitert.

## Herausforderungen an die staatliche Politik

Angesichts des wachsenden Konkurrenzdrucks aus den Entwicklungs- und Schwellenländern ist eine defensive Billiglohnstrategie keine tragfähige Alternative für hochindustrialisierte Hochlohnländer. Inwieweit es den hochindustrialisierten Ländern gelingt, weiterhin den Reichtum zu produzieren, der erforderlich ist, um den hohen Lebensstandard und die angestrebte gerechte Verteilung zu garantieren, hängt davon ab, ob sie es schaffen, einen neuen Kreislauf kumulativen Wirtschaftswachstums in Gang zu setzen, der auf intensiven Innovationen, einer raschen Umsetzung der modernsten Technologien sowie kontinuierlichen Produktivitätssteigerungen beruht. Größere Humankapitalinvestitionen, sowohl in Form allgemeiner und beruflicher Bildungsprogramme für Arbeitnehmer als auch in Form von Aktivitäten im Bereich Forschung und Entwicklung, sind offenbar in immer stärkerem Maße eine unabdingbare Voraussetzung für die Unternehmen, wenn sie neue Märkte und Marktsegmente anstreben wollen, die höhere Wirtschaftserträge einbringen als die Märkte für standardisierte Massenprodukte. Die Expansion der Massenproduktmärkte war einst die treibende Kraft der Ära Ford und brachte einen noch nie dagewesenen Wohlstand für die Massen. Da aber die Schwellenländer, insbesondere in der Pazifikregion, beim Bildungsniveau und den beruflichen Qualifikationen ihrer berufstätigen Bevölkerung rasch aufholen, sind Humankapitalinvestitionen allein keine *hinreichende* Vorbedingung für den Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit. Deshalb können Maßnahmen zur allgemeinen und beruflichen Bildung auch nur eine wichtige Komponente in einem umfassenden Gesamtgefüge sein, das Einzelpersonen, Unternehmen und öffentliche Einrichtungen bei der Bewältigung des Übergangs zu dem neu entstehenden wirtschaftlichen Wachstumssystem des Post-Fordismus unterstützt.

Innerhalb dieses Gesamtrahmens sind im Bereich der nationalen Bildungspolitik



folgende Herausforderungen und Prioritäten für die kommenden Jahren hervorzuheben:

Zunächst einmal zeigen die Erfahrungen der gegenwärtigen Reformbemühungen, daß Bildungsreformen zum Scheitern verurteilt sind, wenn sie nicht mit den bestehenden kulturellen, institutionellen und Arbeitsmarktstrukturen abgestimmt sind, in denen sie wirksam werden sollen. Dies läßt sich besonders am Beispiel Frankreichs nachweisen, wo die umfangreichen Reformbemühungen im Bereich der Sekundar- und Postsekundarbildung ihr Ziel nicht erreicht haben. Es kommen auch Zweifel auf, ob sich nationale „Modelle“ der allgemeinen und beruflichen Bildungsprogramme für die Arbeitnehmer insgesamt oder teilweise auf andere nationale Gegebenheiten übertragen lassen. Solche Zweifel scheinen angebracht zu sein, wenn es darum geht, ob in den Vereinigten Staaten die Einführung eines nationalen Berufsbildungssystems mit wesentlichen Elementen des deutschen „dualen Systems“ der Lehrlingsausbildung - wie von vielen Kommentatoren vorgeschlagen - eine praktikable Lösung für die Qualifikationsdefizite amerikanischer „front-line-Arbeiter“ darstellt. Wenn es zutrifft, daß amerikanische Arbeitgeber zu wenig in die Qualifikation ihrer Arbeitnehmer investieren und sich immer noch an überholte tayloristische Arbeitsmodelle klammern, liegt das nicht nur an einem fehlenden institutionellen Rahmen zur Unterstützung von betrieblichen Humankapitalinvestitionen, sondern auch an der häufig schlechten Qualität der amerikanischen Sekundarbildung. Diese zwingt amerikanische Unternehmen, erhebliche Geldsummen in die Nachbesserung des Bildungsstands zu investieren, wodurch sie wesentlich höhere Ausbildungskosten haben als ihre Konkurrenten in Ländern mit einem effektiveren allgemeinen Bildungswesen. In einer derartigen Situation könnte es, zumindest aus der mikroökonomischen Perspektive der Unternehmen betrachtet, strategisch klüger sein, nicht in die Qualifikation der Beschäftigten zu investieren, sondern weiterhin eine Strategie der Dequalifizierung mittels eng eingegrenzter Arbeitsaufgaben zu verfolgen, wenngleich das aus gesamtgesellschaftlicher Sicht nicht unbedingt vertretbar ist. Eine qualitative Verbesserung des Bildungswesens

und der internen Effektivität der Schulen scheint folglich ein erster und wichtiger Schritt zur Erhöhung des Umfangs der innerbetrieblichen Ausbildung zu sein, der den Unternehmen die Möglichkeit gibt, sich auf die neuen Produktionsverfahren des Post-Fordismus einzustellen.

Der Trend, sich verstärkt an Schulen und Hochschulen einzuschreiben, der besonders bei den in letzter Zeit in den Arbeitsmarkt eintretenden Jahrgängen zu verzeichnen ist, die damit einhergehende Verlagerung des Angebots der *Erstausbildung* von den Arbeitgebern zu schulischen Einrichtungen sowie die Reorganisation der Beziehungen zwischen Bildungssystem und Arbeitsmarkt und zwischen Schule und Unternehmen sind gegenwärtig vorrangiges Thema der politischen Auseinandersetzungen. Gegenstand der Diskussion sind auch solche Fragen wie: Abstimmung der Curricula und Hochschulprogramme mit den mittelfristigen Qualifikationsanforderungen der Arbeitgeber; Verbesserung der „Kommunikation“ zwischen Bildungssystemen und Arbeitsmärkten auf der Grundlage von Qualifikationstests und Zertifizierung; Unterstützung beim Übergang der Jugendlichen von der Schule ins Arbeitsleben durch direkte Kooperation zwischen Schulen und ortsansässigen Arbeitgebern und, etwas allgemeiner formuliert, Schaffung bzw. Erweiterung „dualer Systeme“ mit alternierender Ausbildung in der Schule und am Arbeitsplatz. Verbesserte Beziehungen zwischen Bildungs- und Arbeitsstätte sind offensichtlich besonders wichtig, da die zunehmende Unbeständigkeit des Wirtschaftsklimas in den hochindustrialisierten Ländern die weitere Existenz von betriebsinternen Arbeitsmärkten mit ihren Aufstiegschancen in Frage stellt und statt dessen beruflich orientierte bzw. *professionelle* Arbeitsmarktstrukturen begünstigt, die ein höheres Maß an technischer Spezialisierung und eine größere Mobilität der Arbeitnehmer ermöglichen. Diese Arbeitsmarktstrukturen prägen die Selbstidentifikation der Arbeitnehmer mit ihrer beruflichen Tätigkeit stärker aus und binden sie enger an ihre Arbeit. Das ist eine der Lehren aus dem „deutschen Modell“, dem es gelungen ist, der Wirtschaft umfassend gebildete und hochmotivierte Arbeitskräfte zur Verfügung zu stellen. Im Gegensatz zum britischen Modell hat es die deutschen Unternehmen in die Lage

**„(...) zeigen die Erfahrungen der gegenwärtigen Reformbemühungen, daß Bildungsreformen zum Scheitern verurteilt sind, wenn sie nicht mit den bestehenden kulturellen, institutionellen und Arbeitsmarktstrukturen abgestimmt sind, in denen sie wirksam werden sollen.“**

**„Eine qualitative Verbesserung des Bildungswesens und der internen Effektivität der Schulen scheint folglich ein erster und wichtiger Schritt zur Erhöhung des Umfangs der innerbetrieblichen Ausbildung zu sein, der den Unternehmen die Möglichkeit gibt, sich auf die neuen Produktionsverfahren des Post-Fordismus einzustellen.“**

**„Verbesserte Beziehungen zwischen Bildungs- und Arbeitsstätte sind offensichtlich besonders wichtig, da die zunehmende Unbeständigkeit des Wirtschaftsklimas in den hochindustrialisierten Ländern die weitere Existenz von betriebsinternen Arbeitsmärkten mit ihren Aufstiegschancen in Frage stellt und statt dessen beruflich orientierte bzw. professionelle Arbeitsmarktstrukturen begünstigt (...)“**



**„Dem anhaltenden Trend zum Erwerb der Erstqualifikation in einer Schule steht die demographisch und technologisch bedingte, zunehmende Bedeutung des lebenslangen Lernens und Anpassens der Qualifikationen an die Anforderungen gegenüber - ein Bereich, der bisher größtenteils in den Händen der Arbeitgeber lag und in ihrem Ermessen stand, und demzufolge in erster Linie von mikroökonomischen Überlegungen geprägt war und weniger sozialen Gerechtigkeitskriterien entsprach.“**

versetzt, sich auf dem Markt zu behaupten. Sie sind weltweit die größten Exporteure qualitativ hochwertiger Produkte. Das deutsche Beispiel macht ebenfalls deutlich, daß funktionierende professionelle Arbeitsmärkte auf einem sorgfältig ausgewogenen Verhältnis zwischen dezentralisierter Marktkoordinierung und stärker zentralisierter staatlicher Koordinierung basieren, vor allem in Form von Normen für die allgemeine und berufliche Bildung, in Form von Curriculaentwürfen, Qualifikationsbewertungen und Zertifizierungen.

Aber der anhaltende Drang zur Hochschulbildung stellt ein ernstes Problem für die Hochschulsysteme selbst dar. Sie müssen die Qualitätsnormen für ihre Programme erfüllen und gleichzeitig nicht nur wachsende Studentenzahlen, sondern auch die Kürzungen öffentlicher Mittel verkraften. Letzteres hat bereits in vielen Ländern zu einer besorgniserregenden Verschlechterung des zahlenmäßigen Lehrer/Studenten-Verhältnisses und der finanziellen Aufwendungen pro Student geführt. Angesichts dieser Beschränkungen zielen die jüngsten Hochschulreformen verschiedener europäischer Länder darauf ab, die Autonomie der Hochschuleinrichtungen in Fragen interner Budgetverteilung und der Studentenauswahl zu stärken und bürokratische Kontrollen durch die Schaffung marktähnlicher Bedingungen für die Bildung zu ersetzen. Steigende Abbrecherquoten unter den Studenten weisen aber auch darauf hin, daß weitere Strukturanpassungen der Hochschuleinrichtungen erforderlich sein werden, damit sowohl der Zugang zur Hochschulbildung als auch deren Qualität in Zukunft gewährleistet wird, denn die Zahl der unterzubringenden Studenten wächst,

und die Zusammensetzung der Studentenschaft bezüglich ihrer Fähigkeiten, Profile und Zielvorstellungen wird immer heterogener.

Dem anhaltenden Trend zum Erwerb der *Erstqualifikation* in einer Schule steht die demographisch und technologisch bedingte, zunehmende Bedeutung des lebenslangen Lernens und Anpassens der Qualifikationen an neue Anforderungen gegenüber - ein Bereich, der bisher größtenteils in den Händen der Arbeitgeber lag und in ihrem Ermessen stand, und demzufolge in erster Linie von mikroökonomischen Überlegungen geprägt war und weniger sozialen Gerechtigkeitskriterien entsprach. Daraus ergab sich eine ungleiche Verteilung der Weiterbildungsmöglichkeiten, was zur Vertiefung der bereits existierenden Gräben zwischen hochgebildeten und weniger gebildeten Arbeitnehmern führen könnte. Letztere kommen nur selten in den Genuß einer Weiterbildung, und daher sind sie in den meisten hochindustrialisierten Ländern mehr als andere von Arbeitslosigkeit bedroht. Das trifft sogar auf die Vereinigten Staaten zu, wo die Löhne sehr viel flexibler als in Europa oder Japan sind und sich das Lohnniveau ungelerner Arbeiter häufig unterhalb der Armutsgrenze bewegt. Bei dem anhaltenden Trend zu höheren beruflichen Qualifikationsanforderungen, die sogar schon bei operativen Aufgaben gestellt werden, wird sich die Entwicklung wohl so fortsetzen, daß ungelernete Arbeiter zunehmend von Beschäftigungsmöglichkeiten ausgeschlossen bleiben und damit auch nicht am allgemeinen Wohlstand teilhaben können. Hier zeichnen sich Probleme ab, die die Arbeitsmarktpolitik vor große Herausforderungen stellen.

#### **Organisatoren der Konferenz:**

**Christoph F. Buechtemann**, Senior Economist, Human Capital Department, RAND, Santa Monica, USA

**Dana J. Soloff**, Soziologin, Human Capital Department, RAND, Santa Monica, USA

**Carsten Johnson**, Forschungsmitarbeiter, Max-Planck-Gesellschaft, Arbeitsgruppe Umgestaltungen in den neuen Bundesländern, Berlin, Deutschland

#### **Beiträge:**

**Laszlo Alex**, Direktor, Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB), Berlin, Deutschland

**Roger Benjamin**, Director, Institute on Education and Training (IET), RAND, Santa Monica, USA

**John Bishop**, Professor of Economics and Education, Cornell University, Ithaca, NY, USA

**Robert Boyer**, Senior Economist, CEPREMAP, CNRS, Paris, Frankreich

**Christoph F. Buechtemann**, Senior Economist, Human Capital Department, RAND, Santa Monica, USA

**Antony P. Carnevale**, Chief Economist, American Society for Training and Development, Alexandria, VA, USA





**Eve Caroli**, Assistenz-Professorin, Fachbereich Wirtschaftswissenschaften, Université Paris IX Dauphine, Paris, Frankreich

**Alain d'Iribarne**, Wissenschaftlicher Direktor, Sozial- und Geisteswissenschaften, Centre National de la Recherche Scientifique (CNRS), Paris, Frankreich

**Philippe d'Iribarne**, Professor für Soziologie und Direktor, Centre de Recherche sur le Bien-Être, Paris, Frankreich

**Ronald Dore**, Adjunct Professor for Political Science, M.I.T. and Senior Research Fellow, Centre for Economic Performance London School of Economics and Political Science, London, Vereinigtes Königreich

**Ronald G. Ehrenberg**, Irving M. Ives, Professor and Director, Institute for Labour Market Policies (IRL), Cornell University, New York, USA

**David Finegold**, Associate Social Scientist, RAND, Santa Monica, USA

**Masanori Hashimoto**, Professor of Economics and Chairperson, Department of Economics, Ohio State University, Ohio, USA

**Jeff King**, Competitiveness and Human Resource Program, The German Marshall Fund of the United States, Washington, D.C., USA

**Ewart Keep**, Lecturer, Industrial Relations Research Unit, University of Warwick, Vereinigtes Königreich

**Burkart Lutz**, Professor für Sozialwissenschaften und Direktor, Institut für Sozialwissenschaftliche Forschung (ISF), München, Deutschland

**F. Ray Marshall**, Professor of Economics, University of Austin, Texas, USA

**John P. Martin**, Deputy Director, Directorate for Education, Employment and Social Affairs, OECD, Paris, Frankreich

**Geoff Mason**, Senior Research officer, National Institute of Economic and Social Research (NIESR), London, Vereinigtes Königreich

**Ken Mayhew**, Fellow in Economics, Pembroke College, Oxford, Vereinigtes Königreich

**Pamela Mail**, Forschungsmitarbeiterin, Institut für Sozialwissenschaftliche Forschung (ISF), München, Deutschland

**Jacob Mincer**, Professor of Economics, Columbia University, New York, USA

**OECD**: Bildung auf einen Blick, OECD-Indikatoren 1997, Paris, Frankreich

**Bernhard von Rosenblatt**, Direktor, INFRATEST Sozialforschung, München, Deutschland

**Paul Ryan**, Lecturer, Faculty of Economics und Fellow of King's College, Cambridge, Vereinigtes Königreich

**Werner Sengenberger**, Forschungsdirektor, Internationales Institut für Sozialstudien (ILO), Genf, Schweiz

**Guy Standing**, Direktor, ILO-CEET Central and Eastern European Team, Budapest, Ungarn

**David J. Teece**, Professor of Economics and Director, Centre for Research in Management, Walter A. Haas School of Business, Berkeley, USA

**Manfred Tessaring**, Leiter der Abteilung Berufsbildung und Arbeitnehmerqualifikation, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Bundesanstalt für Arbeit, Nürnberg, Deutschland

**Eric Verdier**, stellvertretender Direktor, Centre d'Études et de Recherches sur les Qualifications (CEREQ), Marseille, Frankreich

**Kurt Vogler-Ludwig**, Direktor, Bereich Arbeitsmarkt- und sozialpolitische Forschung, Institut für Wirtschaftsforschung (IFO), München, Deutschland

**Michael L. Wachter**, Professor of Economics, University of Pennsylvania, Berwyn, PA, USA

**Reinhold Weiss**, stellvertretender Leiter der Abteilung Erziehung und Sozialwissenschaften, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln, Deutschland

**Edward N. Wolff**, Professor of Economics, New York University, New York, USA

#### Weitere Teilnehmer:

**Pam Arksey**, Managing Editor, Industrial Relations Journal, Strathclyde Business School, University of Strathclyde, Glasgow, Vereinigtes Königreich

**Hirsh Cohen**, Industry Studies Programme, Alfred P. Sloan Foundation, New York, USA

**James N. Dertouzos**, Associate Corporate Research Manager, RAND, Santa Monica, USA

**Holle Grünert**, leitende Forschungsmitarbeiterin, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), Deutschland

**James R. Hozek**, Corporate Research Manager and Senior Economist, RAND, Santa Monica, USA

**Ewa Kakiet-Springer**, Abteilung für Beschäftigungsentwicklung, Arbeitsministerium der Russischen Föderation, Moskau, Rußland

**Lee Lillard**, Director, Centre for Aging Studies, RAND, Santa Monica, USA

**Linda Martin**, Vice President and Director, Domestic Research Division, RAND, Santa Monica, USA

**Russel Rumberger**, Professor of Education, Graduate School of Education, University of California, Santa Barbara, USA

**Cathleen Stasz**, Site Director, National Centre for Research on Vocational Education (NCRVE), RAND, Santa Monica, USA

**Brian Towers**, Professor of Industrial Relations, Strathclyde Business School, University of Strathclyde, Glasgow, Vereinigtes Königreich

**Georges Vernez**, Senior Policy Analyst, RAND, Santa Monica, USA



## Gregory Wurzburg

*Verwaltungsleiter bei der Abteilung für Bildung, Beschäftigung, Arbeit und Soziales bei der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Paris*



# Probleme bei der Finanzierung beruflicher Bildung in der EU<sup>1</sup>

**Der wachsende Bedarf an Berufsbildung wirft die Frage auf, wie diese erschwinglich gemacht werden kann. Die Antwort hängt von der Erfüllung zweier Bedingungen ab: Steigerung der Rendite der beruflichen Bildung, um die wirtschaftlichen Anreize für Investitionen in sie zu stärken. Und Erleichterung der Finanzierung der beruflichen Bildung aus ihren künftigen Erträgen, um sicherzustellen, daß adäquate Mittel zu ihrer Bezahlung vorhanden sind.**

## Einleitung

Die Bedeutung der beruflichen Bildung ist allgemein bekannt. Sie spielt eine zentrale Rolle bei der Entwicklung der Fertigkeiten, Kompetenzen, Kenntnisse und des Know-hows, die der einzelne am Arbeitsplatz einbringt. Wegen der Auswirkungen, die sie darüber hinaus auf die Erwerbsfähigkeit und die Produktivität einer Person sowie auf die Konkurrenzfähigkeit von Unternehmen und Volkswirtschaften hat, übt die Berufsbildung einen starken Einfluß auf die soziale Struktur und den Wohlstand von Gesellschaften aus. Diese Bedeutung scheint noch zu steigen, da der rasche technologische Wandel und die wachsenden Anforderungen an die Flexibilität am Arbeitsplatz dazu beitragen, daß berufsspezifische Fertigkeiten, Kompetenzen, Kenntnisse und berufsspezifisches Know-how schneller veralten. Kurz, die Wissensgesellschaft legt den Schwerpunkt auf kontinuierliches Lernen, und die berufliche Bildung ist eine überaus wichtige Lernressource.

Die steigende Nachfrage nach beruflicher Bildung geht einher mit einer gewissen Steigerung des Angebots. Die gestiegenen Teilnehmerzahlen sowohl im Bereich der formalen Bildung als auch in der Berufsbildung bezeugen dies. Obgleich nur für wenige Länder Zeitreihendaten über berufliche Bildung verfügbar sind, deuten diese und andere, eher vereinzelte, Beweise darauf hin, daß das Volumen der beruflichen Weiterbildung zunimmt. Nach den Teilnahmemustern zu urteilen, scheint das steigende Angebot aber nicht auszureichen, um berufliche Bildung in ausreichendem Umfang allgemein zugänglich zu machen, um das niedrige Qualifikations-

niveau bzw. die geringen Lese- und Rechtschreibkenntnisse mancher Erwachsener zu kompensieren, und um erfahrenen Arbeitnehmern angemessene Möglichkeiten zu bieten, ihre Kenntnisse und Fertigkeiten zu aktualisieren und aufzufrischen<sup>1)</sup>. Daher scheint die Nachfrage nach allen Lernformen, darunter solchen, die in Form von beruflicher Bildung angeboten werden, schneller zu wachsen als das Angebot. Dies scheint insbesondere auf niedrig qualifizierte Erwachsene zuzutreffen, bei deren Arbeitgebern eine geringere Bereitschaft besteht auszubilden, oder die aufgrund von Arbeitslosigkeit oder fehlenden finanziellen Mitteln oder aus beiden Gründen keinen Zugang zu beruflicher Bildung haben. Daraus ergibt sich die schwierige Aufgabe, die Zugänglichkeit und Erschwinglichkeit von Berufsbildung sicherzustellen. Die Bewältigung dieser Aufgabe erfordert die Lösung verschiedener Probleme in den Bereichen Pädagogik, Motivation, Institutionen und Finanzierung. Der vorliegende Artikel befaßt sich mit letztgenanntem Problem.

## Erschwinglichkeit und Finanzierung von Berufsbildung

Es besteht die Gefahr, daß die wachsende Nachfrage nach beruflicher Bildung die Kapazität der üblichen Finanzierungsansätze übersteigt, die man in vielen EU-Staaten findet. Beschränkungen der öffentlichen Ausgaben erschweren es den Regierungen, die angestrebte zusätzliche Berufsbildung unbegrenzt zu finanzieren. Die Tatsache, daß ein großer Teil der Berufsbildung zu privaten Gewinnen in Form von höherer Produktivität und Ren-

1) Die in diesem Aufsatz enthaltenen Meinungen sind die des Autors und stellen keine Verpflichtung für die OECD oder ihre Mitgliedsstaaten dar.



tabilität bei den Unternehmen und von höheren Löhnen und besseren Aussichten auf dem Arbeitsmarkt bei den Teilnehmern führt, wirft Fragen bezüglich der direkten öffentlichen Finanzierung auf. Der auf den Unternehmen lastende Druck, Kosten zu reduzieren, macht es für sie schwierig, einen größeren Teil der Kosten zu übernehmen (in einigen Fällen sogar ihren gegenwärtigen Anteil aufrechtzuerhalten).

Die wachsende Nachfrage nach Berufsbildung wird daher voraussichtlich die derzeitigen Finanzierungskapazitäten übersteigen. Die Lösung des Finanzdilemmas setzt aus gesellschaftlicher Sicht eine „Verbesserung der Erschwinglichkeit“ von Berufsbildung voraus. Was bedeutet das aber? Erforderlich ist zumindest die Lösung von zwei großen Problemen. Das erste lautet: „*Wer soll das bezahlen?*“ Die kurze Antwort läuft darauf hinaus, daß Arbeitgeber und Teilnehmer zumindest einen Teil der zusätzlichen Kosten tragen sollten, die dadurch entstehen, daß Berufsbildung den Erwerbstätigen während ihres gesamten Berufslebens allgemeiner zugänglich gemacht wird. Die Entscheidung, wer die Kosten trägt, ist insofern grundlegend politischer Art, als sie davon abhängt, wie die Gesellschaft die Verantwortung der jeweiligen Akteure - Regierung, Unternehmen und Teilnehmer - und die relative Bedeutung der unterschiedlichen Aufgaben der Regierung bewertet. Angesichts der von den Mitgliedstaaten eingegangenen Verpflichtung zur Beschränkung der öffentlichen Ausgaben ist nicht zu erwarten, daß die Regierungen umfangreiche neue finanzielle Belastungen übernehmen werden (z.B. um die berufliche Bildung allgemeiner zugänglich zu machen), sofern sie nicht andere Belastungen streichen. Aus diesem Grunde stehen der Staat und die Sozialpartner bestenfalls vor der undankbaren Aufgabe, konkurrierenden Ansprüchen an die knappen (und möglicherweise schrumpfenden) öffentlichen Mittel gerecht zu werden.

In jedem Falle ist die Frage „Wer soll das bezahlen?“ nicht deterministisch. Eine glaubwürdige und wirksame Lösung sollte sich an der Frage orientieren, wer von den Ausgaben profitiert. So würde eine Entscheidung, nach der der Teilnehmer mehr für die Berufsbildung zahlen soll,

ohne daß sich dies bei der Festlegung der Löhne und Gehälter niederschlägt, vermutlich nicht lange Bestand haben. Allerdings hängt die Frage, wer profitiert, voll und ganz von institutionellen Faktoren ab, die politisch beeinflussbar sind - von Tarifverhandlungen und der Steuergesetzgebung bis hin zur Bewertung und Anerkennung der durch Berufsbildung erworbenen Fertigkeiten und Kompetenzen.

Dies führt uns zur zweiten Frage: „*Wie stellt man sicher, daß Arbeitgeber und Teilnehmer für die Berufsbildung zahlen?*“ Im Vergleich zur ersten Frage ist diese hier eher technischer Art. Sie hängt von der Erfüllung zweier Bedingungen ab:

- erstens muß für Teilnehmer und Unternehmen eine angemessene Sicherheit bestehen, daß die Erträge aus der beruflichen Bildung ausreichen, um ihre Kosten zu decken; außerdem müssen sie in der Lage sein, die „Liquiditätsengpässe“ zu überbrücken, die allen im voraus geleisteten Investitionen eigen sind, um die künftigen Erträge zu erzielen;
- zweitens müssen die Kosten für die Berufsbildung früher oder später reduziert werden, um ein größeres Angebot zu einem gegebenen Preis zu ermöglichen. Anderenfalls wird die wachsende Nachfrage nach beruflicher Bildung zu einem Mangel an Ausbildungsangeboten und/oder höheren Preisen führen, wodurch Berufsbildung nur noch absolut Privilegierten zugänglich wäre.

Mit anderen Worten kann die Frage damit beantwortet werden, daß, erstens, die private Rendite durch Berufsbildung erhöht werden muß, unabhängig davon, ob sie feststellbar ist, und zwar im wesentlichen durch die Steigerung der durch sie erzeugten Erträge; und daß, zweitens, Teilnehmer und Unternehmen in der Lage sein müssen, laufende Ausgaben für die Berufsbildung aus künftigen Erträgen zu finanzieren.

Unabhängig davon, ob und in welchem Umfang staatliche Einrichtungen für die Berufsbildung zahlen, müssen sie eine zentrale Rolle bei der Schaffung von Rahmenbedingungen spielen, um sicherzustellen, daß private Akteure bereit und in der Lage sind, berufliche Bildung zu finanzieren. Die nachfolgende Erörterung beschreibt mög-

***Unabhängig davon, ob und in welchem Umfang staatliche Einrichtungen für die Berufsbildung zahlen, müssen sie eine zentrale Rolle bei der Schaffung von Rahmenbedingungen spielen, um sicherzustellen, daß private Akteure bereit und in der Lage sind, berufliche Bildung zu finanzieren.***



liche Bereiche, in denen staatliche Einrichtungen tätig werden können.

## **Verbesserung der Erschwinglichkeit von Berufsbildung**

Innerhalb des vorstehend beschriebenen Rahmens müssen drei Aufgaben gelöst werden, um die Erschwinglichkeit von Berufsbildung zu verbessern:

- Erhöhung der Erträge der Berufsbildung;
- Reduzierung ihrer Kosten;
- Entwicklung von Verfahren, die es den Berufsbildungsnutzniessern erleichtern, Investitionen in Berufsbildung aus späteren Erträgen zu finanzieren. Die nachfolgende Erörterung befaßt sich mit allen drei Punkten.

### **Erhöhung der Erträge der Berufsbildung**

Eine Möglichkeit, die Rendite aus der Berufsbildung zu steigern, und dadurch einen höheren Anreiz für Teilnehmer und Arbeitgeber zu schaffen, für sie zu zahlen, besteht darin, den aus ihr entstehenden Nutzen zu erhöhen - d.h. sowohl den Umfang der möglichen Auswirkungen von Berufsbildung als auch die Wahrscheinlichkeit, daß diese Auswirkungen tatsächlich eintreten.

In diesem Zusammenhang haben staatliche Einrichtungen - möglicherweise im Zusammenspiel mit den Sozialpartnern - mehrere Möglichkeiten, tätig zu werden, darunter:

Maßnahmen zur Verbesserung der Qualität beruflicher Bildung. Dies läßt sich durch die Einführung und Anwendung von Standards zur Bewertung des Curriculums und der Pädagogik einerseits, und zur Bewertung der Fähigkeiten, der Kompetenzen, des Know-hows und der durch Berufsbildung erworbenen Kenntnisse, andererseits, erreichen.

Maßnahmen zur Verbesserung der Informationen, die Teilnehmern und Arbeitgebern bezüglich der Art und Qualität von beruflichen Bildungsangeboten zur Verfügung stehen. Dies läßt sich durch

Clearingstellen sowie durch Anleitung und Beratung erreichen, und ermöglicht eine größere Übereinstimmung zwischen Teilnehmern und Ausbildungsangeboten.

Maßnahmen um sicherzustellen, daß die durch Berufsbildung erworbenen Fertigkeiten, Kompetenzen, Kenntnisse und Know-how ausreichend sichtbar sind. Weiterhin Maßnahmen zur Steigerung der Wahrscheinlichkeit, daß sie auf internen und externen Arbeitsmärkten vollständig angewendet werden, sowie zur Erleichterung ihrer Anerkennung bei der Festlegung von Löhnen und Gehältern. Dies läßt sich durch Mechanismen zur Bewertung und Anerkennung von Ausbildungsergebnissen erreichen, unabhängig davon, wo sie auftreten.

Maßnahmen um sicherzustellen, daß die Arbeitsplatzstruktur und die Verwendung der Kapitalausstattung ausreichend flexibel sind, um die volle Anwendung der erworbenen Fertigkeiten und Kompetenzen zu ermöglichen. Dies erhöht die Wahrscheinlichkeit, daß Arbeitgeber und Arbeitnehmer das Produktivitätspotential der Berufsbildung erkennen.

### **Reduzierung der Kosten beruflicher Bildung**

Unabhängig davon, ob die Erträge erhöht werden, können die Anreize für Investitionen in die Berufsbildung gesteigert werden, indem ihre Kosten pro Einheit gesenkt werden. Es gibt verschiedene Strategien, die staatliche Einrichtungen und Sozialpartner dabei verfolgen können, darunter:

Stärkung des Bewußtseins für die verschiedenen Kostenkomponenten von Berufsbildung (einschließlich direkter Kosten z.B. für Lehrkräfte, Materialien und Einrichtungen und indirekter Kosten wie Produktionsausfällen, wenn Arbeitnehmer für Berufsbildungsmaßnahmen freigestellt werden) und ihre relative Bedeutung. Dies kann dazu beitragen, gezielt auf eine verbesserte Effizienz hinzuwirken. Dies läßt sich erreichen durch detailliertere Erhebungen der Ausbildungskosten für Arbeitgeber oder durch Fallstudienanalysen der Kosten von Berufsbildungsanbietern.

Sicherstellung einer größeren Verbreitung von Informationen über die Kosten-



wirksamkeit verschiedener Lehr- und Lernmethoden, einschließlich technologiegestützter Verfahren. Dies würde gewährleisten, daß Nutzer wie Anbieter von Berufsbildung bessere Kenntnisse über die Vergleichswerte bezüglich Effizienz und Qualität haben.

Eine dritte Strategie, die von der ersten und zweiten abhängt, besteht darin, auf andere Weise ein reibungsloses Funktionieren der Berufsbildungsmärkte zu gewährleisten. Es darf keine unnötigen Hindernisse für den Zutritt neuer Bildungsanbieter geben, die ihre Leistungsfähigkeit unter Beweis stellen können. Informationen über die Kostenwirksamkeit verschiedener Anbieter müssen weithin zugänglich sein, und Nutzer von Berufsbildung müssen die freie Auswahl bei Anbietern haben.

Durchdachte Systeme für die Anerkennung von Fertigkeiten, Kompetenzen, Know-how und Kenntnissen, unabhängig davon, wo sie erworben wurden, können ebenfalls eine Rolle bei der Reduzierung der Kosten spielen, weil sie es Nutzern von Berufsbildung erleichtern, die Kostenwirksamkeit von Lernformen zu bewerten, die im Vergleich zur strukturierten Berufsbildung weniger strukturiert sind.

Eine weitere Strategie ist die Senkung der Kosten von Berufsbildung durch Senkung der Kapitalkosten der Arbeitgeber für Investitionen in Berufsbildung. Dies ließe sich z.B. durch die Einführung standardisierter Berichtsverfahren erreichen, durch die Arbeitgeber (einschließlich kleiner und mittlerer Unternehmen, die sich um Bankkredite bemühen) den Kapitalmärkten Informationen über Berufsbildung und deren Beitrag zur Leistungsfähigkeit des Unternehmens geben könnten.

Wenn die Erträge aus der Berufsbildung für die verschiedenen Akteure deren jeweilige Kosten in genügendem Maße übersteigen, um einen wesentlichen Anreiz zu bieten, in diese zu investieren, können wir sagen, daß sie wirtschaftlich tragfähig ist. Anders gesagt, Investitionen in Berufsbildung müssen nachhaltige Investitionen sein, die sich im Laufe der Zeit auszahlen können. Dies ist auch eine wesentliche Voraussetzung dafür, daß Berufsbildung erschwinglich ist. Allerdings reicht dies nicht aus. Der nachfol-

gende Abschnitt befaßt sich mit der Frage, wie sichergestellt werden kann, daß Investitionen in Berufsbildung finanziell machbar sind.

## Finanzierung von Berufsbildung aus späteren Erträgen

Selbst wenn die Erträge aus der Berufsbildung die Kosten so weit übersteigen, daß sie einen wesentlichen Anreiz darstellen, in Berufsbildung zu investieren, bleibt die Frage, ob die verschiedenen Akteure sich diese Investition finanziell leisten können. Die Frage der finanziellen Machbarkeit stellt sich, weil Kosten und Nutzen zeitlich nicht zusammenfallen: Die Kosten für Berufsbildung fallen an, bevor die Erträge erzielt werden. Dies birgt die Gefahr eines Liquiditätsengpasses, eines Cash-Flow-Problems für die Akteure, wenn sie die Berufsbildung nicht sofort zahlen können.

Das Problem findet in einigen Ländern seinen Ausdruck z.B. in der mangelnden Bereitschaft von Seiten der Banken, für Weiterbildung Kredite zu einem „vernünftigen“ Zinssatz zu gewähren („vernünftig“ ist dabei ein Zinssatz, der niedriger als die Rendite liegt, die der Teilnehmer durch das Eingehen eines erhöhten Risikos erwartet). Dies liegt im wesentlichen daran, daß ein Universitätsabschluß im Falle eines Zahlungsverzugs nicht als Sicherheit dienen kann. In einigen Ländern wird dieses Problem dadurch gelöst, daß die Regierung Darlehen zu niedrigeren Zinssätzen gewährt.

Ein ähnlich gelagertes Problem gibt es bei sehr niedrig qualifizierten Erwachsenen. Aufgrund des geringen Niveaus ihrer Erstausbildung besteht für sie ein erhöhtes Risiko, arbeitslos zu werden, und infolgedessen eine relativ geringere Wahrscheinlichkeit, in den Genuß der Erträge aus der Berufsbildung zu gelangen. Im Teufelskreis aus niedrigerem Einkommen, höheren finanziellen Belastungen (aufgrund höherer erforderlicher Summen für allgemeine und berufliche Bildung) und der geringeren Wahrscheinlichkeit, von Berufsbildung zu profitieren, haben sie einen höheren Kreditbedarf und gehen ein größeres Risiko ein als andere, die höher qualifiziert sind.

***Wenn die Erträge aus der Berufsbildung für die verschiedenen Akteure deren jeweilige Kosten in genügendem Maße übersteigen, um einen wesentlichen Anreiz zu bieten, in diese zu investieren, können wir sagen, daß sie wirtschaftlich tragfähig ist. Anders gesagt, Investitionen in Berufsbildung müssen nachhaltige Investitionen sein, die sich im Laufe der Zeit auszahlen können. Dies ist auch eine wesentliche Voraussetzung dafür, daß Berufsbildung erschwinglich ist. Allerdings reicht dies nicht aus. Der nachfolgende Abschnitt befaßt sich mit der Frage, wie sichergestellt werden kann, daß Investitionen in Berufsbildung finanziell machbar sind.***



**Obgleich die Erfahrungen der Vergangenheit gewisse Anhaltspunkte bieten, folgt aus ihnen nicht notwendigerweise, daß ein Ausbau oder eine breitere Anwendung bestehender Finanzierungsmaßnahmen ausreicht. Das Problem fehlender Finanzmittel wird durch die schwierige Aufgabe verschärft, Ressourcen zur Finanzierung eines aller Voraussicht nach expandierenden Berufsbildungsvolumens zu finden. Der potentielle Umfang der betroffenen Ressourcen bewirkt in Verbindung mit der Tatsache, daß Berufsbildung in zunehmendem Maße Lehr- und Lernsituationen umfaßt, die über die üblicherweise mit bestehender formaler Bildung und Ausbildung assoziierten hinausgehen, daß das Problem der finanziellen Machbarkeit sich qualitativ und quantitativ von dem unterscheidet, mit dem man es in der Vergangenheit zu tun hatte.**

Die Erfahrungen, die in der Vergangenheit innerhalb und außerhalb Europas gemacht wurden, zeigen, wie man dazu beitragen kann, Berufsbildung finanziell machbar zu gestalten.

Das nordamerikanische Beispiel, wo Regierungen garantierte Darlehen gewähren, häufig zu Zinssätzen unterhalb des Marktniveaus, ermöglicht es dem einzelnen, Geld zu einem relativ niedrigen Zinssatz zu leihen, um die Vorabkosten für Hochschulbildung zu tragen, einschließlich der postsekundären Berufs- oder Fachausbildung. Diese Darlehen werden nach dem Abschluß zurückgezahlt. Für Absolventen, die Schwierigkeiten haben, eine Arbeit zu finden, bei der sie genug verdienen, um ihre Lebenshaltungskosten und die Kreditrückzahlung zu decken, kann die Rückzahlungsverpflichtung allerdings zur Belastung werden.

In Australien zahlt der Staat im Rahmen des Higher Education Credit Scheme die Grundkosten der Hochschulbildung (die verschiedene Formen beruflicher Bildung umfassen kann). Nach dem Examen zahlen die Absolventen das implizite Darlehen in Form einer Sondersteuer von 1 % auf ihr Einkommen zurück, sobald das Einkommen eine bestimmten Mindesthöhe erreicht hat. Dies trägt dazu bei, die Härten des Ansatzes mit dem Garantiedarlehen zu mildern.

In Frankreich gewährleistet das Gesetz von 1971, das den Arbeitgebern eine „Ausbilden-oder-Zahlen“-Steuer auferlegt, daß erhebliche finanzielle Mittel in die arbeitsbezogene Bildung fließen. Da dieses Programm aber weder explizit noch implizit berücksichtigt, ob die Bildungsmaßnahmen einen die Kosten übersteigenden Nutzen erbringen, enthält es keine Anreize für die Arbeitgeber, eine wirtschaftlich tragfähige Berufsbildung zu betreiben.

Obgleich die Erfahrungen der Vergangenheit gewisse Anhaltspunkte bieten, folgt aus ihnen nicht notwendigerweise, daß ein Ausbau oder eine breitere Anwendung bestehender Finanzierungsmaßnahmen ausreicht. Das Problem fehlender Finanzmittel wird durch die schwierige Aufgabe verschärft, Ressourcen zur Finanzierung eines aller Voraussicht nach expandierenden Berufsbildungsvolumens zu finden. Der potentielle Umfang der betroffenen

Ressourcen bewirkt in Verbindung mit der Tatsache, daß Berufsbildung in zunehmendem Maße Lehr- und Lernsituationen umfaßt, die über die üblicherweise mit bestehender formaler Bildung und Ausbildung assoziierten Situationen hinausgehen, daß das Problem der finanziellen Machbarkeit sich qualitativ und quantitativ von dem unterscheidet, mit dem man es in der Vergangenheit zu tun hatte.

Daraus folgt, daß andere Ansätze in Betracht gezogen werden sollten. Da es sich bei Ausgaben für die Berufsbildung eindeutig um Investitionen handelt, könnte bei der Entwicklung (oder breiteren Anwendung) alternativer Ansätze in erster Linie auf Strategien zurückgegriffen werden, wie sie auch zur Finanzierung anderer Investitionsarten angewendet werden.

Beispiele:

□ Arbeitgeber könnten größere Finanzmittel für die Berufsbildung bereitstellen, wenn sie die Ausgaben für Berufsbildung plus einer Prämie von den Betriebskosten abziehen dürften.

□ Arbeitgeber, die unter einem kurzfristigen Kostenreduzierungsdruck stehen, könnten in größerem Umfang in die Berufsbildung investieren, wenn sie Berufsbildungskosten als Investitionskosten führen und sie in Form von Abschreibungen zeitlich strecken dürften.

□ Die finanziellen Mittel der einzelnen Teilnehmer könnten durch Steuergutschriften für Ausbildungskosten erhöht werden, oder durch die Erlaubnis, die Kosten vom laufenden Einkommen abzuziehen. Alternativ könnte man ihnen erlauben, einen Teil der Einnahmen vor Steuern auf individuelle Ausbildungskonten einzuzahlen (im Falle von Personen mit niedrigem Einkommen möglicherweise mit Zuschüssen des Arbeitgebers oder des Staates), von denen dann ein Leben lang Ausbildungskosten bezahlt werden könnten.

## Schlußfolgerungen

Der wachsende Bedarf an Berufsbildung wirft die Frage auf, wie diese erschwinglich gemacht werden kann. Die Antwort



hängt von der Erfüllung zweier Bedingungen ab: Steigerung der Rendite der beruflichen Bildung, um die wirtschaftlichen Anreize für Investitionen in sie zu stärken. Erleichterung der Finanzierung der beruflichen Bildung aus ihren künftigen Erträgen, um sicherzustellen, daß adäquate Mittel zu ihrer Bezahlung vorhanden sind.

Dieser Aufsatz hat zwei Strategien zur Erfüllung dieser beiden allgemeinen Bedingungen diskutiert. Die Strategien zur Erhöhung der Rendite von Berufsbildung zielen darauf ab, die Erträge aus der Berufsbildung zu erhöhen und ihre Kosten zu senken. Die Durchführung solcher Strategien hängt wesentlich von einer Verbesserung der Verfügbarkeit und Qualität von Informationen über die Art und die Ko-

sten von Berufsbildungsangeboten sowie über die Ergebnisse von Berufsbildung ab. Die Strategien zur Finanzierung von Berufsbildung aus künftigen Erträgen erfordert die Überwindung von Störungen an den Kapitalmärkten, insbesondere in bezug auf den Mangel an Informationen über den wirtschaftlichen Nutzen beruflicher Bildung sowie in bezug auf das Fehlen von institutionellen Vorkehrungen, die es ermöglichen, die Berufsbildung als Wohlstandsquelle zu behandeln.

Das Ziel, Berufsbildung erschwinglich zu machen, erfordert, daß staatliche Behörden, Berufsbildungsanbieter und Sozialpartner gleichzeitig in verschiedenen politischen Bereichen tätig werden. Weitere Artikel in dieser Zeitschrift beschäftigen sich eingehender mit diesen Maßnahmen.



**Vladimir  
Gasskov**

Internationale  
Arbeitsorganisation



# Abgaben, Bildungsurlaub und tarifvertragliche Anreize für individuelle und betriebliche Investitionen in Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen<sup>1</sup>

**Verschiedene Regierungen haben eine Fülle von finanziellen Anreizen eingeführt, um die Investitionen der Unternehmen in die berufliche Aus- und Weiterbildung zu erhöhen. Wichtige diesbezügliche Regierungsinitiativen sind Zwangsabgaben oder Steuern zur Finanzierung der Berufsbildung und der bezahlte Bildungsurlaub. Darüber hinaus versuchen auch die Sozialpartner durch die Bildung von sektoralen Berufsbildungsfonds im Rahmen von tarifvertraglichen Übereinkünften, Finanzierungsmechanismen zur Förderung von Investitionen in die Aus- und Weiterbildung zu schaffen.**

## Einleitung

In marktwirtschaftlichen Systemen sind Investitionen der Arbeitgeber in die Aus- und Weiterbildung weitgehend durch den Wettbewerb bedingt. Fraglos sollten die Mechanismen zur Finanzierung der beruflichen Bildung generell von dem Grundsatz ausgehen, daß es sich bei der Aus- und Weiterbildung um eine Dienstleistung handelt und daß dementsprechend die direkten und indirekten *Nutznieser die Kosten dafür tragen sollten*. Wenn durch berufliche Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen den Betrieben ein *privater Nutzen* in Form einer Produktivitäts- und Gewinnsteigerung entsteht oder auch einzelnen Arbeitnehmern in Form einer Lohn- bzw. Gehaltserhöhung oder verbesserter Aufstiegsmöglichkeiten, kann man durchaus auch von ihnen erwarten, daß sie die jeweiligen Maßnahmen finanzieren.

Allerdings gibt es ungeachtet des daraus erwachsenden privaten Nutzens zahlreiche Argumente sowohl wirtschaftlicher als auch politischer Natur, die die privaten Aus- und Weiterbildungsinvestitionen von Betrieben und Arbeitnehmern drosseln können, so unter anderem die Mobilität von Arbeitskräften und der dadurch bedingte Verlust von Aus- und Weiterbildungsinvestitionen, die Verfügbarkeit von qualifizierten Arbeitskräften auf dem Arbeitsmarkt, ein Mangel an Kapital für

Bildungsinvestitionen sowie eine fehlende Aus- und Weiterbildungskapazität. Angesichts dieser Hemmnisse und weiterer Argumente, die auf die entstehenden *gesamtgesellschaftlichen Vorteile* abheben, die großen Teilen der Bevölkerung zugute kommen (wie etwa die Erhöhung der Gesamtbeschäftigung, der Gesamtproduktivität und des Volkseinkommens, die Förderung der Chancengleichheit, u.a. auch für auf dem Arbeitsmarkt benachteiligte Gruppen, sowie eine gleichmäßigere Einkommensverteilung), sind einige Regierungen zu dem Schluß gekommen, daß die freiwilligen Aus- und Weiterbildungsausgaben der Arbeitgeber unzureichend seien und der Staat hier in irgendeiner Form eingreifen müsse.

Verschiedene Regierungen haben eine Fülle von finanziellen Anreizen eingeführt, um die Unternehmen zu Investitionen in die berufliche Aus- und Weiterbildung zu bewegen. Der vorliegende Artikel behandelt einige der wichtigsten Initiativen von Staaten und Sozialpartnern zur Einrichtung von Finanzierungsregelungen, die die Investitionen von Arbeitgebern und Arbeitnehmern in Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen ankurbeln sollen, und zwar:

□ Zwangsabgaben oder Steuern zur Finanzierung der Berufsbildung (diesbezüglich wird auf die Systeme in Dänemark, Frankreich und Schweden eingegangen);

<sup>1</sup> Dieser Artikel stützt sich auf das folgende Manuskript: V. Gasskov: Managing vocational training systems: Handbook for senior administrators. (IAO, Genf, 1997)





□ den bezahlten Bildungsurlaub (in Frankreich und Belgien); und

□ sektorale Berufsbildungsfonds, die von Arbeitgebern und Gewerkschaften durch tarifvertragliche Übereinkünfte geschaffen wurden (in Dänemark, den Niederlanden und Belgien).

Diese Verfahrensweisen werden im folgenden nacheinander erörtert. Daraufhin werden die Vorteile und Schwächen von verschiedenen Anreizsystemen beleuchtet und abschließend einige Schlußfolgerungen gezogen.

## Zwangsabgabensysteme zur Finanzierung der Berufsbildung

In einigen Staaten, so z.B. in Frankreich, Belgien, Dänemark und Irland, wurden Zwangsabgabensysteme eingeführt, die eine Steigerung des Aus- und Weiterbildungsangebots über die von den Unternehmen freiwillig angebotenen Maßnahmen hinaus bewirken und die Umsetzung des Konzepts des lebenslangen Lernens fördern sollen.

Drei verschiedene Arten von Zwangsabgabensystemen werden zur Finanzierung von Berufsbildungsmaßnahmen oft angewandt:

□ der Staatskasse zufließende Abgaben (Steuern), deren Höhe sich nach der Lohn- und Gehaltssumme der Betriebe richtet. Die an den Staat abgeführten Gelder werden zur Finanzierung von landesweiten Berufsbildungsinitiativen eingesetzt;

□ Steuer-/Abgabenbefreiungssysteme, bei denen ein gefordertes Mindestmaß an betrieblichen Aus- und Weiterbildungsaufwendungen als Prozentsatz der betrieblichen Lohn- und Gehaltssumme festgelegt wird. Die Unternehmen haben die Möglichkeit, von der Steuerpflicht befreit zu werden, wenn sie ihren Beschäftigten ein bestimmtes Mindestmaß an Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen anbieten; und

□ abgabenfinanzierte Beihilfesysteme, bei denen Zwangsbeiträge von den Unternehmen an einen Fonds abgeführt und an diejenigen Betriebe umverteilt werden,

die z.B. Ausbildungsgänge durchführen, denen auf nationaler oder sektoraler Ebene Priorität eingeräumt wird.

Diese Finanzierungsmechanismen weisen gewisse Unterschiede und auch einige Gemeinsamkeiten auf, welche im folgenden erörtert werden.

## Abgaben an die Staatskasse

Abgaben, die der Staatskasse zufließen, bilden seit jeher die am besten abgesicherte und zuverlässigste Einnahmequelle zur Finanzierung der Aus- und Weiterbildung und werden sehr häufig in Ländern eingesetzt, die unter einem chronischen Mangel an öffentlichen Mitteln für Bildungsausgaben leiden. In Europa wird das Verfahren der Zwangsabgaben an die Staatskasse überwiegend zur Finanzierung von beschäftigungspolitischen Aus- und Weiterbildungsprogrammen für Arbeitsmarkteinsteiger und Arbeitslose angewandt, wobei die durch die Abgaben an die Arbeitslosenversicherung zusammengebrachten Gelder oft durch finanzielle Zuschüsse des Staates ergänzt werden. Eine Steuer oder Abgabe an die Staatskasse wird meistens als bestimmter Prozentsatz auf die Lohn- und Gehaltssumme der Unternehmen sowie auf die Einkommen der Arbeitnehmer erhoben.

In selteneren Fällen werden Berufsbildungsabgaben auf der Grundlage des Gesamtwertes des Produktions-, Export- oder Auftragsvolumens eines Unternehmens berechnet. Im Vereinigten Königreich, wo sektorale Berufsbildungsabgaben zwar schon vor einiger Zeit abgeschafft wurden, müssen Auftraggeber im Baugewerbe dennoch oft auch heute noch eine Berufsbildungsabgabe zahlen. Der „Engineering Construction Industry Training Board“ und der „Construction Industry Training Board“ bestehen nach wie vor weiter und erheben zur Finanzierung ihrer Aktivitäten Abgaben von den Arbeitgebern. Dabei handelt es sich um Festbeträge, die sich aus drei Teilen zusammensetzen: einem Prozentsatz der Lohn- und Gehaltssumme aller auf der Baustelle beschäftigten Arbeitnehmer, einem erheblich geringeren Prozentsatz der Lohn- und Gehaltssumme aller nicht auf der Baustelle beschäftigten Arbeitnehmer

**„Abgaben, die der Staatskasse zufließen, bilden seit jeher die am besten abgesicherte und zuverlässigste Einnahmequelle zur Finanzierung der Aus- und Weiterbildung und werden sehr häufig in Ländern eingesetzt, die unter einem chronischen Mangel an öffentlichen Mitteln für Bildungsausgaben leiden. In Europa wird das Verfahren der Zwangsabgaben an die Staatskasse überwiegend zur Finanzierung von beschäftigungspolitischen Aus- und Weiterbildungsprogrammen für Arbeitsmarkteinsteiger und Arbeitslose angewandt, wobei die durch die Abgaben an die Arbeitslosenversicherung zusammengebrachten Gelder oft durch finanzielle Zuschüsse des Staates ergänzt werden.“**



**„Ein Abgabenbefreiungsmechanismus gestattet es den Unternehmen, ihre Abgabenverpflichtungen durch das Angebot von innerbetrieblichen oder außerbetrieblich in Auftrag gegebenen Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen zu tilgen oder zu reduzieren.“**

sowie dem positiven Differenzbetrag (falls vorhanden) zwischen einem bestimmten Prozentsatz der Aufwendungen für Arbeitsleistungen (in Auftrag gegebene Dienstleistungen) und dem gleichen Prozentsatz der Einnahmen für Arbeitsleistungen (in Auftrag genommene Dienstleistungen).

Erfahrungen mit dem Einsatz eines Zwangsabgabensystems zur Finanzierung von beschäftigungspolitischen Aus- und Weiterbildungsprogrammen trifft man in Dänemark an. Der dänische Finanzierungsmechanismus basiert zwar ebenso wie die in den meisten anderen Ländern auf einer Arbeitsmarktabgabe, doch sind hier die Zuständigkeiten für die Verwendung von Teilen der für die Berufsbildung eingenommenen Gelder zwischen dem Staat und den Sozialpartnern aufgeteilt.

### **Das Abgabensystem in Dänemark**

In Dänemark werden beschäftigungspolitische Aus- und Weiterbildungsprogramme, sogenannte „Arbeitsmarktausbildungen“, vom Dänischen Zentralamt für Arbeit (AMS) verwaltet. Die Finanzierung dieser Schulungen wird vom Staat getragen. Jedoch werden diese Staatsausgaben jährlich aus dem „Aktivierungsfonds“ (einem der drei bestehenden Arbeitsmarktfonds) refinanziert, der aus einer auf die Bruttoeinkommen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer erhobenen Steuer von 8 % gespeist wird. Aus diesem Fonds werden Zuschüsse zur Finanzierung der Aus- und Weiterbildung sowohl von Erwerbstätigen als auch von Arbeitslosen gezahlt, jedoch wird Arbeitnehmern in einem Beschäftigungsverhältnis der Vorrang eingeräumt.

Die für die beschäftigungspolitischen Aus- und Weiterbildungsprogramme eingenommenen Gelder werden drei Hauptarten von Einrichtungen zugeteilt. Erstens erhält die nationale Arbeitsmarktausbildungsbehörde (AMU) eine zentrale Mittelzuweisung, die einem Drittel ihres Etats entspricht, um damit ihre grundlegenden Betriebskosten und die Kosten für Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen für benachteiligte Gruppen decken zu können. Zweitens wurden auf Veranlassung des Arbeitsministeriums paritätische Arbeitsmarktausbildungsausschüsse für

vier Hauptsektoren der Privatwirtschaft – Industrie, Baugewerbe, Handel und Dienstleistungen – sowie für den öffentlichen Dienst gebildet. Diese Ausschüsse sind für die programmatische Gestaltung und Finanzierung von Aus- und Weiterbildungskursen in ihrem jeweiligen Sektor zuständig. Sie beantragen und entscheiden über staatliche Gelder für die Erwachsenenbildung in dem betreffenden Sektor. Die Ausschüsse vergeben Aus- und Weiterbildungsaufträge an verschiedene Bildungsanbieter, u.a. an die Arbeitsmarktausbildungsbehörde (die ein weiteres Drittel ihres Etats aus den Aufträgen der Arbeitsmarktausbildungsausschüsse bezieht). Drittens erhalten die regionalen Arbeitsmarkträte Mittelzuweisungen zur Beschaffung von beruflichen Erstausbildungskursen und Ausbildungsgängen für Arbeitslose. Sie beauftragen außerdem die AMU-Zentren und -Bildungseinrichtungen mit der Durchführung von Schulungen (woraus das verbleibende Drittel des AMU-Atoms resultiert).

### **Abgabenbefreiungssysteme**

Ein Abgabenbefreiungsmechanismus gestattet es den Unternehmen, ihre Abgabenverpflichtungen durch das Angebot von innerbetrieblichen oder außerbetrieblich in Auftrag gegebenen Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen zu tilgen oder zu reduzieren. Dieser Ansatz setzt voraus, daß die Betriebe ihre Aus- und Weiterbildungsbedürfnisse kennen und dementsprechend in angemessene Schulungen investieren. Der größte Vorteil dieser Verfahrensweise ist, daß die Unternehmen dadurch von der Belastung entbunden werden, zu Beginn eines Steuerjahres eine Abgabe zahlen zu müssen. Die für Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen vorgesehenen Gelder verbleiben so beim jeweiligen Arbeitgeber, der einen betrieblichen Plan für die sinnvolle Verwendung der Mittel aufstellt. Der Abgabenbefreiungsmechanismus stützt sich auf die individuellen Initiativen der Arbeitgeber und wird in der Regel entweder vom Arbeitsministerium oder von der staatlichen Finanzbehörde beaufsichtigt. Da jedoch bei der Abgabenbefreiung jedes Unternehmen für sich behandelt wird, bietet dieses System weniger Möglichkeiten zur Entwicklung



von nationalen oder sektoralen Berufsbildungsstrategien und -aktivitäten. Solche Finanzierungssysteme bieten dagegen große Vorteile gegenüber anderen Verfahren etwa im Hinblick auf die Zufriedenstellung der Arbeitgeber, denen in bezug auf die Gestaltung und Finanzierung der Aus- und Weiterbildung relativ freie Hand gelassen wird, die niedrigen Verwaltungskosten und die nachhaltigen Auswirkungen auf die Aus- und Weiterbildung in Industrie und Gewerbe. Das klassische Beispiel eines Abgabebefreiungssystems findet man in Frankreich vor.

### Das Abgabebefreiungssystem in Frankreich

Französische Unternehmen werden mit zwei Abgaben belegt, die sich nach der Höhe ihrer Lohn- und Gehaltssumme richten und als Abgabebefreiungssysteme konzipiert sind:

□ der „Lehrlingsabgabe“, durch die die Lehrlingsausbildung gefördert werden soll und Mittel zur Unterhaltung von Lehrlingsausbildungszentren bereitgestellt werden; und

□ eine zweite Abgabe, die als „Berufsbildungsabgabe“ bezeichnet wird und primär zur Finanzierung der Aus- und Weiterbildung von erwerbstätigen Arbeitnehmern dient.

Die Abgaben werden weder zu Beginn eines Steuerjahres eingefordert, noch werden den Arbeitgebern ihre Aus- und Weiterbildungsaufwendungen am Ende des Steuerjahres zurückerstattet. Die Zahlung der Abgabe wird vielmehr stets am Ende eines Steuerjahres fällig, es sei denn, der Arbeitgeber kann nachweisen, daß er einen der Höhe seiner bestehenden Steuerschuld entsprechenden Betrag für anerkannte Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen aufgewendet hat. Die Lehrlingsabgabe ist insofern einzigartig, als daß sie den Unternehmen rechtlich die Möglichkeit einräumt, Zuschüsse an berufsbildende Schulen und Ausbildungseinrichtungen zu zahlen.

Die Abgabepflicht in bezug auf die *Lehrlingsabgabe* ist in zwei Teilverpflichtungen aufgeteilt: 0,5 % der Lohn- und Gehaltssumme des Betriebs sind für die Kosten der Lehrlingsausbildung und die

**Tabelle 1.**

### Berufsbildungsbezogene Abgaben in Frankreich

*Zur Finanzierung der Lehre:* Von der **Lehrlingsabgabe in Höhe von 0,5 %** sollte der Arbeitgeber:

- 0,1 % für die Löhne/Gehälter der Lehrlinge aufwenden oder Zahlungen in entsprechender Höhe an Lehrlingsausbildungszentren entrichten; von dieser Teilabgabe kann der Betrieb auch, sofern nicht der volle Betrag aufgewendet wird, Zuschüsse an Berufsbildungseinrichtungen zahlen;
- 0,05 % an den Ausgleichsfonds abführen, aus dem Arbeitgebern, die nur einen geringen Abgabebetrag zu zahlen haben, ein Teil der Lehrlingsausbildungskosten zurückerstattet wird;
- 0,35 % an Einrichtungen abführen, die gewerblich-technische Erstausbildungen für Lehrlinge veranstalten.

*Zur Finanzierung der alternierenden Ausbildungsformen:* Der Arbeitgeber muß:

- eine **Zusatzabgabe in Höhe von 0,1 %** (zusätzlich zur Lehrlingsabgabe) zahlen;
- 0,4 % (im Rahmen der Berufsbildungsabgabe) direkt für die alternierende Ausbildung aufwenden oder an spezielle Berufsbildungsfonds abführen.

*Zur Finanzierung der beruflichen Weiterbildung:* Von der **Berufsbildungsabgabe in Höhe von 1,5 %** sollte der Arbeitgeber:

- 0,2 % an spezielle Berufsbildungsfonds abführen, aus denen der Bildungsurlaub der Arbeitnehmer finanziert wird;
- 0,9 % für die Aus- und Weiterbildung im Rahmen des betrieblichen Bildungsplans aufwenden.

Die nicht aufgewendeten Restbeträge sind an die Staatskasse abzuführen.

Lehrlingslöhne/-gehälter zu verwenden oder an ein Lehrlingsausbildungszentrum zu entrichten. Weitere 0,1 % der Lohn- und Gehaltssumme des Unternehmens sind für die Ausbildung von Jugendlichen aufzuwenden, die eine erste Anstellung suchen. Zu den anerkannten Aus- und Weiterbildungsaufwendungen zählen die Vergütung der Ausbilder, wobei die Zahl der Betreuer auf höchstens einen pro zehn Lehrlinge beschränkt ist, sowie die Kosten für Stipendien und Arbeitsgeräte für Lehrlinge. Auch Zwangsbeiträge der Unternehmen an die Industrie- und Handelskammern und an den nationalen Ausgleichsfonds, durch den die Lehrlingsausbildung in Kleinbetrieben gefördert wird, werden im Rahmen dieser Abgabe entrichtet (siehe Tabelle 1).

Die *Berufsbildungsabgabe* wurde seit ihrer Einführung von 0,8 % auf 1,5 % der Lohn- und Gehaltssumme erhöht. Auch der Zweck der Abgabe hat sich von der Förderung der Allgemeinbildung und kulturellen Entfaltung von Betriebsangehörigen zur kontinuierlichen beschäfti-

**„Solche Finanzierungssysteme bieten dagegen große Vorteile gegenüber anderen Verfahren etwa im Hinblick auf die Zufriedenstellung der Arbeitgeber, denen in bezug auf die Gestaltung und Finanzierung der Aus- und Weiterbildung relativ freie Hand gelassen wird, die niedrigen Verwaltungskosten und die nachhaltigen Auswirkungen auf die Aus- und Weiterbildung in Industrie und Gewerbe.“**



**„Abgabenfinanzierte Beihilfesysteme beruhen auf dem Prinzip, daß auf die Lohn- und Gehaltssumme der Unternehmen/Arbeitnehmer erhobene Beiträge an speziell eingerichtete Fonds abgeführt und Gelder daraus anschließend als Beihilfen an die Betriebe/Individuen ausgeschüttet werden.“**

**„Ein abgabenfinanziertes Beihilfesystem gestattet eine deutlich weitgreifendere Umverteilung der abgeführten Gelder an die Betriebe, die aus- und weiterbilden.“**

gungsbezogenen Weiterbildung der Arbeitnehmer gewandelt. Gegenwärtig sind im Rahmen der Berufsbildungsabgabe 0,4 % der Lohn- und Gehaltssumme an staatliche Ausbildungsprogramme für Jugendliche abzuführen, die eine erste Anstellung suchen, 0,2 % sind für den bezahlten Bildungsurlaub vorgesehen, und lediglich 0,9 % können daher nach eigenem Ermessen des Arbeitgebers für die Aus- und Weiterbildung von Betriebsangehörigen verwendet werden. Arbeitgeber, die Jugendliche im Rahmen einer alternierenden Ausbildungsform beschäftigen, dürfen von den zu deren Finanzierung bestimmten Abgaben 50 bis 60 FF für jede Ausbildungsstunde und jeden jugendlichen Auszubildenden einbehalten. Kleine Unternehmen mit vergleichsweise geringem Abgabebetrag ziehen es in der Regel vor, Zahlungen an staatlich anerkannte Ausbildungseinrichtungen abzuführen, anstatt selbst auszubilden.

Im Rahmen der Tarifvereinbarungen wurden paritätische Organe geschaffen, denen die Verwaltung der aus den Abgaben gebildeten Fonds obliegt (OPCA). Diese fungieren als Berufsbildungsfonds und werden von Beiräten verwaltet, die sich zu gleichen Teilen aus Vertretern der Arbeitgeber und der Gewerkschaften zusammensetzen müssen. Die Berufsbildungsfonds sind juristische Personen, die unter der Aufsicht der nationalen Berufsbildungsbehörden stehen und berechtigt sind, öffentliche Subventionen, Spenden und Erbschaften entgegenzunehmen. Um anerkannt zu werden, muß eine Einrichtung zur Berufsbildungsfinanzierung Abgaben in Höhe von mindestens FF 100 Millionen einnehmen können; lediglich die Landwirtschaft, das Handwerk und die freien Berufe sind davon ausgenommen. Ausbildungsanbieter sind inzwischen nicht mehr berechtigt, Gelder einzukassieren. Durch diese Gemeinschaftsfinanzierung erhalten Unternehmen, die nur geringe Abgaben zu entrichten haben, mehr Mittel zur Finanzierung von alternierenden Ausbildungen. Auf nationaler Ebene wurde die Vereinigung zur Verwaltung der Mittel für die alternierende Ausbildung (AGEFAL) gegründet, die die notwendigen Transferzahlungen zwischen den OPCA mit Überschüssen und den defizitären OPCA vornimmt. Es existieren derzeit mehr als

90 OPCA, die die aus Abgaben gebildeten Fonds verwalten.

## Abgabenfinanzierte Beihilfesysteme

Abgabenfinanzierte Beihilfesysteme beruhen auf dem Prinzip, daß auf die Lohn- und Gehaltssumme der Unternehmen/Arbeitnehmer erhobene Beiträge an speziell eingerichtete Fonds abgeführt und Gelder daraus anschließend als Beihilfen an die Betriebe/Individuen ausgeschüttet werden. Die ausgezahlten Beihilfen decken sich normalerweise nicht exakt mit den Beitragszahlungen der Firmen, sondern können etwa zur Förderung von als vordringlich eingestuften Ausbildungsprogrammen, zur Stärkung der Aus- und Weiterbildungskapazität einzelner Betriebe und zur Entwicklung von sektoralen Berufsbildungscurricula, Beratungsdiensten und dergleichen eingesetzt werden. Ein abgabenfinanziertes Beihilfesystem gestattet eine deutlich weitgreifendere Umverteilung der abgeführten Gelder an die Betriebe, die aus- und weiterbilden. Einige Firmen, die Abgaben entrichten, erhalten unter Umständen überhaupt keine Ausbildungsbeihilfen, wenn sie nicht aus- oder weiterbilden oder aber wenn ihre Aus- und Weiterbildungsaktivitäten nicht den vorgegebenen Prioritäten entsprechen. Zur Verwaltung von abgabenfinanzierten Beihilfesystemen müssen spezielle Organe geschaffen werden, da viele Einzelfallentscheidungen zu treffen sind, die Verwaltungskompetenz erfordern und mit einem gewissen Kostenaufwand verbunden sind.

Durch abgabenfinanzierte Beihilfesysteme können z.B. Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen für Arbeitslose und der bezahlte Bildungsurlaub finanziert werden. Wie ein solches abgabenfinanziertes Beihilfesystem zur Aus- und Weiterbildung von Erwerbslosen eingesetzt werden kann, wird im folgenden beschrieben. Systeme zur Absicherung von Arbeitslosen werden in vielen Staaten als Pflichtversicherungen eingerichtet; der Beschäftigungssicherungsfonds in Schweden (TSL) jedoch wurde von Arbeitgebern und Gewerkschaften freiwillig ohne jegliches Eingreifen der Regierung gebildet und zeugt somit von einem bemerkenswerten Konsens der Sozialpartner.



## Der Beschäftigungssicherungsfonds (TSL) in Schweden

In Schweden haben die Sozialpartner paritätische Organe für Anliegen von beiderseitigem Interesse geschaffen, so z.B. für die Bereiche Aus- und Weiterbildung, Arbeitsplatzsicherung und Unternehmensentwicklung. Der Beschäftigungssicherungsfonds, TSL, wurde 1983 im Rahmen der Tarifvereinbarungen zwischen dem Zentralverband Schwedischer Arbeitgeber (SAF) und dem Schwedischen Gewerkschaftsbund (LO) gebildet. Dieser Fonds dient zwei Hauptzielen: der Förderung der Beschäftigungsfähigkeit von Arbeitnehmern, die infolge von Produktionseinschränkungen, Werksstillegungen oder einer Erhöhung der Produktivität ihren Arbeitsplatz verloren haben bzw. zu verlieren drohen; sowie der Förderung von Beschäftigungsmöglichkeiten durch finanzielle Unterstützungsleistungen zur Entwicklung von bestehenden Unternehmen oder zur Gründung neuer Unternehmen.

Etwa 95.000 Betriebe mit insgesamt rund 1,1 Millionen Beschäftigten sind an dem TSL-Fonds beteiligt. Dessen Aktivitäten werden in erster Linie aus den Mitgliedsbeiträgen der angeschlossenen Firmen bestritten. Die Beiträge richten sich nach den Lohn- und Gehaltssummen der Unternehmen, und der Umfang des Fonds wird jedes Jahr im Rahmen der Tarifverhandlungen festgelegt. Anträge auf Unterstützungsleistungen aus dem Fonds werden entweder auf lokaler, regionaler oder zentraler Ebene von den Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften gemeinsam eingereicht, die dann eine gemeinschaftliche Verantwortung für die Durchführung der Maßnahmen tragen; über die Vergabe von Geldern beschließt ein Vorstand, der aus sechs ordentlichen Mitgliedern und sechs Stellvertretern besteht, wobei Arbeitgeber und Gewerkschaften zu gleichen Teilen vertreten sind.

In Schweden werden schätzungsweise 80 % der betrieblichen Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen, die auf die Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen abzielen, von den Betrieben selbst durchgeführt. Insofern spielt der TSL-Fonds in bezug auf diese betriebliche Aus- und Weiterbildung nur eine kleine Rolle. TSL-Gelder werden in erster Linie für Aus- und Weiterbildungsmaßnah-

men zur Erhaltung des Arbeitsplatzes bzw. der Beschäftigungsfähigkeit eingesetzt. Rund 90 % der aus dem Fonds gezahlten Unterstützungsleistungen flossen in den letzten Jahren an einzelne Unternehmen, u.a. auch in Form von Zuschüssen, die gekündigten Arbeitnehmern den Schritt in die berufliche Selbständigkeit ermöglichen sollten. Aus- und Weiterbildungsbeihilfen machen etwa 80 % der gesamten Unterstützungsleistungen aus. Die Anträge auf Unterstützungszahlungen aus dem TSL-Fonds haben im Laufe der jüngsten Rezession deutlich zugenommen, was darauf hindeutet, daß sowohl die Unternehmensleitungen als auch die Arbeitnehmer eine zunehmende Bereitschaft zeigen, konjunkturell schwache Phasen zur Aus- und Weiterbildung zu nutzen. Die Aktivitäten des TSL belaufen sich auf nahezu 40 Millionen US\$, wobei in den letzten Jahren ein erheblicher Anstieg der Aus- und Weiterbildungsaufwendungen zu verzeichnen ist. Jährlich nehmen schätzungsweise 10.000 – 12.000 Personen an Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen teil, die durch TSL-Mittel gefördert werden.

Aus dem TSL-Fonds werden auch betriebliche Entwicklungsprojekte zur Vermeidung oder Lösung von Beschäftigungsproblemen gefördert, wenn in den betreffenden Unternehmen keine ausreichenden finanziellen Mittel dafür vorhanden sind. Eine finanzielle Unterstützung an einzelne Betriebe wird vorrangig zur Durchführung von Maßnahmen gezahlt, die der langfristigen Unternehmensentwicklung durch eine Erhöhung des Kompetenzstands der Betriebsangehörigen zugute kommen. Dies erfolgt oft im Zusammenhang mit organisatorischen Veränderungen, die einen Ausbau und eine Vertiefung von beruflichen Kompetenzen erforderlich machen.

Aus dem TSL-Fonds konnten finanzielle Mittel für Regionen bereitgestellt werden, in denen die Wirtschaft an strukturellen Problemen litt, welche entsprechend schwere Beschäftigungsprobleme nach sich gezogen haben. Die Notwendigkeit zur Anpassung und Erneuerung lag dort auf der Hand. Durch gemeinsame Projekte konnten der Arbeitgeberverband und der Gewerkschaftsbund den Unternehmen Beratungsleistungen anbieten, durch die ihnen geholfen werden sollte, Probleme und Möglichkeiten zu ermitteln. Ebenso



**„[...] das Recht auf bezahlten Bildungsurlaub [für Arbeitnehmer] [...]. Die Beurlaubung wird teils durch Abgaben der Unternehmen auf die Lohn- und Gehaltssumme des Betriebs, teils aus allgemeinen Steuermitteln finanziert.“**

sind Gelder für die Durchführung von Entwicklungsprojekten bereitgestellt worden, die aus der Zusammenarbeit der Berater und der betreffenden Betriebe hervorgegangen sind. Ein Großteil der TSL-Fördermittel für Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen ist in grundlegende Wirtschaftszweige geflossen, so u.a. in die Eisen- und Stahlindustrie, den Maschinenbau, die Automobilindustrie und die Forstwirtschaft.

Wenn einem Arbeitnehmer aufgrund von innerbetrieblichen Veränderungen gekündigt worden ist oder er Gefahr läuft, aus solchen Gründen entlassen zu werden, hat er die Möglichkeit, individuelle Unterstützungsleistungen aus verschiedenen Töpfen zu beantragen, so u.a. aus dem TSL-Fonds. Da die Förderung aus dem TSL-Fonds stets über den Arbeitgeber läuft, erhalten nur Personen in einem Beschäftigungsverhältnis Zugang zu dieser Quelle. Unterstützungszahlungen können etwa gewährt werden, um einen Großteil der zusätzlichen Kosten zu decken, die dem Arbeitgeber entstehen, wenn dieser einen größeren Teil der mit der Reduzierung seiner Belegschaft verbundenen Kosten übernimmt als gesetzlich und tarifvertraglich vorgeschrieben. So kann z.B. ein Beschäftigungsverhältnis verlängert werden, um den Arbeitnehmer für eine neue berufliche Tätigkeit umzuschulen. Eine finanzielle Unterstützung kann auch in Form von individuellen Beihilfen zur Umschulung gezahlt werden, um dadurch die Beschäftigungsaussichten von Arbeitnehmern nach einer Entlassung zu verbessern.

## Bezahlter Bildungsurlaub

In einigen europäischen Ländern, z.B. in Frankreich, Belgien und Italien, wurde für Arbeitnehmer durch landesweite Tarifvereinbarungen das Recht auf bezahlten Bildungsurlaub eingeführt. Die Beurlaubung wird teils durch Abgaben der Unternehmen auf die Lohn- und Gehaltssumme des Betriebs, teils aus allgemeinen Steuermitteln finanziert. Die Abgabensätze, die Art und Dauer der anerkannten Aus- oder Weiterbildungsmaßnahmen, die Voraussetzungen, die ein Arbeitnehmer zur Beanspruchung eines bezahlten Bildungsurlaubs erfüllen muß, sowie die Verwaltungsabläufe sind gesetzlich festgeschrieben. Ziel des bezahlten Bildungs-

urlaubs ist die gesetzliche und finanzielle Absicherung des Rechtsanspruchs eines Arbeitnehmers auf bezahlte Freistellung von seiner Arbeit zum Zwecke einer beruflichen Aus- oder Weiterbildung.

## Der gesetzliche Bildungsurlaub in Frankreich

Arbeitnehmer in der privaten Wirtschaft in unbefristeten Arbeitsverhältnissen haben einen gesetzlichen Anspruch auf Bildungsurlaub. Der Bildungsurlaub wird durch eine von den Arbeitgebern (im Rahmen der oben beschriebenen Berufsbildungsabgabe) zu zahlenden Abgabe in Höhe von 0,2 % finanziert, die an die paritätischen Organe zur Verwaltung und Finanzierung des Bildungsurlaubs (OPACIF) abgeführt werden. Die Finanzierung kann auch durch Fonds erfolgen, die speziell zur Verwaltung und Finanzierung des Bildungsurlaubs eingerichtet wurden, so etwa durch die paritätischen regionalen Instanzen (FONGECIF), die den Bildungsurlaub auf branchenübergreifender Ebene verwalten und finanzieren. Die Arbeitnehmer erhalten während des Bildungsurlaubs eine Lohnfortzahlung, die 80 % bis 90 % ihrer regulären Bezüge entspricht. Überschreitet die Dauer der Weiterbildung ein Jahr oder 1.200 Stunden, so werden im zweiten Jahr 60 % der regulären Bezüge weitergezahlt (in jedem Falle sollte die Lohnfortzahlung mindestens das Doppelte des manteltariflich gesicherten Mindestlohns betragen). Die Beträge werden vom Arbeitgeber vorgestreckt und diesem aus einem Fonds zurückerstattet. Der Antrag eines Arbeitnehmers auf bezahlte Beurlaubung kann abgelehnt werden, wenn der zentrale Fonds nicht über die erforderlichen Gelder verfügt. Die finanziellen Transaktionen werden von den zuständigen staatlichen Behörden beaufsichtigt.

Der Staat ist an der Finanzierung des Bildungsurlaubs mittels Übereinkommen beteiligt, die er mit den für die Auslegung der gesetzlichen Bestimmungen zum Bildungsurlaub zuständigen paritätischen Ausschüssen (COPACIF) geschlossen hat. Mit Hilfe der staatlichen Zuschüsse soll es diesen Organen ermöglicht werden, die Finanzierung von Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen für Arbeitnehmer aus Betrieben mit weniger als 10 Beschäftigten zu übernehmen. Jeder Antrag auf Fi-



finanzierung eines Bildungsurlaubs, der den Erwerb einer Qualifikation des „Niveaus V“ zum Ziel hat, berechtigt zum Empfang eines staatlichen Zuschusses in Höhe von 50 % der übernommenen Kosten, welcher an einen OPACIF gezahlt wird. 1990 traf dies auf 75 % aller Antragsteller zu. Pro Jahr wird etwa 20.000 Anträgen an die OPACIF stattgegeben, d.h. nur ca. 70 % aller eingereichten Anträge. Ein Bildungsurlaub dauert durchschnittlich 850 Stunden und kostet ungefähr 20.000 US\$. Dabei handelt es sich normalerweise um lange Ausbildungsgänge, die zu einer Qualifikation hinführen. Jeder Arbeitnehmer, der mindestens fünf Jahre berufstätig war, darf sich außerdem freistellen lassen, um sich in einem Kompetenzfeststellungszentrum einer Feststellung seiner Kompetenzen zu unterziehen. Diese Beurlaubung darf die Dauer von 24 Arbeitsstunden nicht überschreiten; die Kosten der Maßnahme und die Lohnfortzahlung für den Arbeitnehmer werden von den OPACIF übernommen.

### **Bezahlter Bildungsurlaub in Belgien**

Der bezahlte Bildungsurlaub in Belgien berechtigt Vollzeitbeschäftigte in der privaten Wirtschaft dazu, sich für eine bestimmte Anzahl von Stunden von der Arbeit freistellen zu lassen, um an anerkannten allgemeinen und beruflichen Aus- oder Weiterbildungsmaßnahmen teilzunehmen. Der Arbeitgeber kann Betriebsangehörige weder zur Teilnahme an solchen Bildungsmaßnahmen zwingen noch sie davon abhalten. Seit 1995 haben Arbeitnehmer einen jährlichen Anspruch auf maximal 120 Stunden bezahlten Bildungsurlaub für die Teilnahme an berufsbildenden Maßnahmen sowie auf maximal 80 Stunden für die Teilnahme an allgemeinbildenden Kursen. Die Arbeitgeber zahlen die Bezüge der zu Aus- bzw. Weiterbildungszwecken beurlaubten Beschäftigten weiter. Die Löhne und Sozialversicherungsabgaben der Aus- bzw. Weiterbildungsteilnehmer werden den Arbeitgebern vom Bundesministerium für Arbeit und Beschäftigung zurückerstattet; diese Rückerstattung ist pro Monat auf höchstens 65.000 BEF brutto beschränkt.

Für die im Rahmen des bezahlten Bildungsurlaubs besuchten Allgemeinbildungsprogramme trägt der Staat die vollen Kosten, für die berufsbildenden Maß-

nahmen dagegen nur die Hälfte der Kosten. Der staatliche Zuschuß wird dem Bundesministerium für Arbeit und Beschäftigung direkt zugewiesen. Die andere Hälfte der Kosten der berufsbildenden Maßnahmen wird durch eine auf die Lohn- und Gehaltssumme der Betriebe erhobene Berufsbildungsabgabe von 0,04 % finanziert, die von den Arbeitgebern an das Arbeits- und Beschäftigungsministerium abgeführt wird. Betriebe mit Arbeitnehmern, die zu Aus- bzw. Weiterbildungszwecken beurlaubt sind, können bei der „Staatlichen Dienststelle für den bezahlten Bildungsurlaub“ eine Rückerstattung der ihnen dadurch entstehenden Aufwendungen beantragen. Dazu müssen Angaben über die Anzahl der im Bildungsurlaub befindlichen Arbeitnehmer, Angaben über die Zahl der tatsächlich beanspruchten Ausbildungsstunden sowie die entsprechenden Löhne und Gehälter (einschließlich der Sozialversicherungsabgaben), Bescheinigungen über die Belegung von Kursen sowie Teilnahmebescheinigungen vorgelegt werden.

Aufgrund des Defizits im belgischen Staatshaushalt wurde der staatliche Zuschuß zum bezahlten Bildungsurlaub gekürzt. Infolgedessen hat die Kommission zur Anerkennung des bezahlten Bildungsurlaubs eine Reihe von anerkannten Ausbildungsgängen gestrichen, ferner wurden die Arbeitgeber dazu gedrängt, ihren Beitrag zur Finanzierung des bezahlten Bildungsurlaubs zu erhöhen. Daher wurde der Satz einer weiteren Abgabe auf die Lohn- und Gehaltssumme, die an und für sich für die Finanzierung von Bildungsmaßnahmen für „Risikogruppen“ auf dem Arbeitsmarkt gedacht war, um 0,05 % angehoben. Die frühere Dauer des bezahlten Bildungsurlaubs wurde aufgrund der gestiegenen Nachfrage fast um die Hälfte gekürzt; eine bekannte Schwäche des Systems besteht jedoch darin, daß es leicht mißbraucht werden kann. So können etwa Unternehmen eine Kostenerstattung beantragen, ohne daß die Betriebsangehörigen tatsächlich an Bildungsmaßnahmen teilnehmen. Da für die Bewilligung der Rückerstattung die tatsächliche Teilnahme an Bildungsmaßnahmen ausschlaggebend ist, muß ein aufwendiges Kontrollsystem unterhalten werden, bei dem sowohl die Betriebe als auch die Bildungsanbieter überprüft werden. Für die Zahl der Betriebsangehörigen, die sich gleich-



**„In den Niederlanden haben Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften sogenannte „industrielle Sozialfonds“ gegründet, die sich in der Entwicklung der Berufsbildung betätigen [...]“**

zeitig im bezahlten Bildungsurlaub befinden dürfen, wurde eine Höchstgrenze festgesetzt. Darüber hinaus kann der Anspruch auf bezahlten Bildungsurlaub gekürzt oder gestrichen werden, wenn die Teilnehmer an Weiterbildungsmaßnahmen im Rahmen des bezahlten Bildungsurlaubs nicht zum Unterricht erscheinen oder die Prüfungen nicht bestehen.

## **Tarifvertragliche Vereinbarungen und sektorale Fonds zur Entwicklung der Aus- und Weiterbildung**

In einigen Ländern tragen der Staat und die Sozialpartner gemeinsam die Verantwortung für Berufsbildung und Beschäftigung. Der Ansporn zur Ausweitung der beruflichen Bildung ist dort aus Tarifverhandlungen auf betrieblicher, sektoraler und staatlicher Ebene hervorgegangen, was zur Aufnahme von besonderen Berufsbildungsklauseln in die Tarifverträge geführt hat, die ein Mindestmaß für die für Berufsbildungsmaßnahmen bereitzustellenden Mittel vorschreiben. Infolge solcher Klauseln wurden außerdem zahlreiche sektorale, nationale oder territoriale Berufsbildungsfonds gebildet, die eher auf die Entwicklung von Berufsbildungsmaßnahmen ausgerichtet sind als auf deren Angebot. Diese Fonds werden durch Abgabenzahlungen der Arbeitgeber und in manchen Fällen auch der Arbeitnehmer finanziert. Staat und Regierung greifen unter Umständen ein, um die Einführung von Berufsbildungsklauseln voranzutreiben, beteiligen sich an der Finanzierung von branchenspezifischen Berufsbildungsfonds – etwa um bestimmte Arten von Ausbildungen zu fördern, z.B. Lehrlingsausbildungen und Schulungen für niedrigqualifizierte Arbeitnehmer – oder subventionieren den bezahlten Bildungsurlaub für Arbeitnehmer oder auch beides. Unter Umständen werden die tarifvertraglichen Vereinbarungen sogar vom Staat überwacht.

Tarifvertragliche Regelungen in Bezug auf die berufliche Aus- und Weiterbildung erfassen in der Regel nur einen Teil der Erwerbsbevölkerung eines Landes und ziehen meist nur die Entrichtung von relativen geringen finanziellen Beiträgen

nach sich, so daß den Arbeitgebern/Arbeitnehmern die Freiheit gelassen wird, ihre Aus- und Weiterbildungsstrategien selbst zu bestimmen. Wenngleich die die Aus- und Weiterbildungsinvestitionen der einzelnen Arbeitgeber normalerweise deutlich höher sind als die von ihnen entrichteten Abgaben an die Berufsbildungsfonds, bieten doch die Fonds den entscheidenden Vorteil, daß dadurch gemeinschaftliche sektorale Berufsbildungsaktivitäten gefördert werden können und in manchen Fällen auch Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen für Arbeitnehmer, denen die Teilnahme an betrieblichen Aus- und Weiterbildungsprogrammen aus irgendeinem Grunde verwehrt wurde. Durch sektorale Fonds konnte im Berufsbildungsbereich eine enge Zusammenarbeit zwischen den Arbeitgebern und dem Staat erzielt werden.

### **Sektorale Fonds in Europa**

In Dänemark wurden durch tarifvertragliche Übereinkünfte 15 sektorale Fonds gebildet, die etwa die Hälfte der Erwerbsbevölkerung erfassen (Blanpain, Engels und Pellegrini, 1994). Solche Berufsbildungsfonds wurden durch eine Sonderklausel in den Tarifverträgen der Metallindustrie, der Kunststoffindustrie, des Transportgewerbes, des Einzelhandels und anderer Branchen geschaffen. Die Unternehmen sind zur Entrichtung von Beiträgen verpflichtet, deren Höhe je nach Wirtschaftszweig zwischen 0,03 DKK (dänischen Kronen) und 0,13 DKK pro Arbeitsstunde liegt. Pro Jahr fließen den Fonds mindestens 60 Millionen DKK zu. Die sektoralen Fonds finanzieren Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen nicht etwa direkt, sondern stellen vielmehr Gelder für die Entwicklung von Kursen, Qualifikationsanalysen und Pilotprojekte bereit. Der Staat steuert hierzu umfangreiche Mittel bei. Ferner müssen alle Arbeitgeber jährlich einen Pauschalbetrag von 1.500 DKK pro Beschäftigten an den sogenannten AER-Fonds abführen, der von den Sozialpartnern verwaltet wird. Arbeitgebern, die Lehrverträge abschließen, werden 90 % der Lehrlingsbezüge während der schulischen Ausbildungsphasen sowie 80 % der Fahrtkosten aus dem AER-Fonds zurückerstattet.

In den Niederlanden haben Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften sogenann-





te „industrielle Sozialfonds“ gegründet, die sich in der Entwicklung der Berufsbildung betätigen (Veecken, 1994). Von den 7 Millionen Erwerbspersonen in den Niederlanden werden fast 3 Millionen von sektoralen Tarifverträgen erfaßt, die den Rahmen für die Einrichtung und Verwaltung der industriellen Sozialfonds bilden. Über 80 % der 1990 abgeschlossenen Tarifverträge wiesen Berufsbildungsklauseln auf, die die Unterhaltung von industriellen Sozialfonds vorsahen und den Arbeitgebern eine entsprechende Abgabenvspflicht auferlegten. Die industriellen Sozialfonds sind keineswegs gesetzlich vorgeschrieben, sondern vielmehr freiwillige Einrichtungen, die von Arbeitgebern und Arbeitnehmern selbständig ohne jegliche Eingriffe oder Weisungen der Regierung geschaffen wurden, und bedürfen keiner Genehmigung durch die staatlichen Behörden. Von den 78 industriellen Sozialfonds (1994) in den Niederlanden haben nur 23 die Finanzierung und Förderung betrieblicher Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen als Hauptzielsetzung. Die industriellen Sozialfonds sollen dazu dienen, finanzielle Mittel für sektorale Berufsbildungs- und berufsbildungsbezogene Aktivitäten bereitzustellen, so u.a. für die Feststellung des Aus- und Weiterbildungsbedarfs und Beratungsdienstleistungen, Lehrlingsausbildungsprogramme, Kompetenzerhöhungsmaßnahmen sowie in jüngster Zeit auch Schulungen für Arbeitslose. Der durchschnittliche Abgabensatz beträgt etwa 0,44 % der betrieblichen Lohn- und Gehaltssumme. In einigen Industriezweigen tragen neben den Arbeitgebern auch die Arbeitnehmer einen Teil der Aus- und Weiterbildungskosten. Unterstützungsleistungen aus den industriellen Sozialfonds können sowohl zur Deckung der unmittelbaren Aus- oder Weiterbildungskosten genutzt werden als auch zur Deckung eines Teils der Ausfallkosten, die sich durch die Abwesenheit der Aus- oder Weiterbildungsteilnehmer von ihren Arbeitsplätzen ergeben. Der Anspruch der Unternehmen auf Förderung von Berufsbildungsmaßnahmen ist im allgemeinen auf lediglich einen Schultag pro Beschäftigten beschränkt. Zusätzlich zu den industriellen Sozialfonds wurden in den meisten Industriezweigen außerdem sogenannte „Subventionsfonds“ geschaffen, die einen Großteil der staatlichen Subventionen für industrielle Aus- und Weiter-

bildungsmaßnahmen verteilen. Die industriellen Sozialfonds und die Subventionsfonds werden von Vorständen verwaltet, mit sich aus Vertretern der Arbeitgeberverbände und der Gewerkschaften zusammensetzen.

In Belgien wurde durch ein branchenübergreifendes Tarifabkommen allen Betrieben eine Zwangsabgabe in Höhe von 0,25 % ihrer Bruttolohn- und Gehaltssumme auferlegt, um die Aus- und Weiterbildung der sogenannten „Risikogruppen“ des Arbeitsmarktes zu finanzieren. In allen Wirtschaftszweigen wurden spezielle Fonds zur Verwaltung der abgeführten Gelder eingerichtet. In einigen Branchen wird genau der Mindestsatz von 0,25 % erhoben, während in anderen Wirtschaftszweigen freiwillig höhere Beiträge abgeführt werden, um die Entwicklung der sektoralen Berufsbildungsaktivitäten zu finanzieren. So liegt beispielsweise der Abgabensatz im Baugewerbe bei 0,3 %; aus den eingenommenen Geldern wird die Produktion von Ausbildungsmaterialien bestritten (Blanpain, Engels und Pellegrini, op. cit.).

In Deutschland, dem Vereinigten Königreich, Irland, Italien, Portugal und Spanien wird die berufliche Weiterbildung zwar in der überwiegenden Mehrzahl der von den Sozialpartnern abgeschlossenen Tarifverträge erwähnt, doch wird darin nicht versucht, die Finanzierung der Weiterbildung zu regeln. Im allgemeinen gilt dort die Gestaltung der Aus- und Weiterbildung und deren Finanzierung als ein Vorrecht des Arbeitgebers. So weisen etwa in Deutschland rund 200 Tarifverträge Berufsbildungsklauseln auf, diese umfassen jedoch lediglich Regelungen zum Bildungsurlaub. Bis heute wurden nur im Gerüstbau und in der Miederwarenindustrie durch tarifvertragliche Übereinkünfte spezielle Berufsbildungsfonds geschaffen. Obwohl in Deutschland die Arbeitgeber den Großteil der Aus- und Weiterbildungskosten tragen, tun sie dies aus individuellem Antrieb (Bergner et. al., 1991).

## Vorteile und Schwächen von Anreizsystemen

Der entscheidende Vorteil von Anreizsystemen besteht darin, daß diese durch

**„Die industriellen Sozialfonds sind keineswegs gesetzlich vorgeschrieben, sondern vielmehr freiwillige Einrichtungen, die von Arbeitgebern und Arbeitnehmern selbständig ohne jegliche Eingriffe oder Weisungen der Regierung geschaffen wurden, und bedürfen keiner Genehmigung durch die staatlichen Behörden.“**

**„Der entscheidende Vorteil von Anreizsystemen besteht darin, daß diese durch das Prinzip der Selbstfinanzierung ein hohes Maß an betrieblichen Aus- und Weiterbildungsaktivitäten herbeiführen und aufrechterhalten können. Ebenso tragen sie zur Entwicklung der Aus- und Weiterbildungskapazitäten der Unternehmen und einer betrieblichen Aus- und Weiterbildungskultur bei. In gewissem Umfang gestatten solche Systeme auch die Beeinflussung der Schwerpunkte der von den Arbeitgebern angebotenen Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen, indem sie die Finanzierung eines Berufsbildungsprogramms aus den durch Abgaben gebildeten Fonds an bestimmte Bedingungen knüpfen.“**



**„Andererseits sind jedoch auch schwerwiegende Mängel zutage getreten. Anreizsysteme üben möglicherweise keinen ausreichenden Einfluß aus, um zusätzliche Berufsbildungsanstrengungen zu veranlassen. Folglich kann es sein, daß dadurch letztendlich nur Maßnahmen subventioniert werden, die die Unternehmen sowieso durchgeführt hätten“**

**„Im Rahmen von Anreizsystemen tendieren viele Firmen dazu, lediglich Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen durchzuführen, deren Niveau kaum über das geforderte Mindestmaß hinausgeht und die somit kaum wahre Veränderungen bewirken. Deshalb müssen die Inhalte und Qualität der Berufsbildungsmaßnahmen laufend überprüft werden, was kostspielig und problematisch sein kann.“**

**„Besondere Anstrengungen sollten unternommen werden, um die Verwaltung von Anreizsystemen kostengünstig und flexibler zu gestalten. Eine Aufteilung der Entscheidungsgewalt zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern könnte viel zur Erhöhung der Qualität der abgabenfinanzierten Aus- und Weiterbildung beitragen.“**

das Prinzip der Selbstfinanzierung ein hohes Maß an betrieblichen Aus- und Weiterbildungsaktivitäten herbeiführen und aufrechterhalten können. Ebenso tragen sie zur Entwicklung der Aus- und Weiterbildungskapazitäten der Unternehmen und einer betrieblichen Aus- und Weiterbildungskultur bei. In gewissem Umfang gestatten solche Systeme auch die Beeinflussung der Schwerpunkte der von den Arbeitgebern angebotenen Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen, indem sie die Finanzierung eines Berufsbildungsprogramms aus den durch Abgaben gebildeten Fonds an bestimmte Bedingungen knüpfen.

Andererseits sind jedoch auch schwerwiegende Mängel zutage getreten. Anreizsysteme üben möglicherweise keinen ausreichenden Einfluß aus, um zusätzliche Berufsbildungsanstrengungen zu veranlassen. Folglich kann es sein, daß dadurch letztendlich nur Maßnahmen subventioniert werden, die die Unternehmen sowieso durchgeführt hätten (Ziderman, 1990). Oft bescheren sie gerade solchen Firmen eine unverhoffte Finanzspritze, die ohnehin schon über wohl etablierte Aus- und Weiterbildungsprogramme verfügen.

Es wird weiterhin darüber diskutiert, inwieweit die Abgabensätze in sämtlichen Wirtschaftszweigen einheitlich gestaltet oder differenziert werden sollten. Die Kosten der beruflichen Aus- und Weiterbildung fallen in verschiedenen Branchen unterschiedlich aus, gleiches gilt auch für den Kompetenzstand der Arbeitnehmer. Diese Unterschiede bei der Festlegung der Abgabensätze unberücksichtigt zu lassen, erscheint kontraproduktiv. Gelegentlich wird das Argument angeführt, daß in Wirtschaftszweigen mit hohen Kompetenzanforderungen in der Regel höhere Löhne und Gehälter gezahlt würden und daß sich die unterschiedliche Kompetenzniveaus dementsprechend bereits in den auf die Lohn- und Gehaltssummen erhobenen Abgaben widerspiegeln (Middleton, Ziderman und Van Adams, 1993). Diese Argumentation geht jedoch von einer ziemlich simplifizierten Beziehung zwischen Kompetenzen und Einkommen aus. Denn letztlich sind die Löhne und Gehälter auch von den Unternehmensgewinnen abhängig: Sollten also die Gewinne in kompetenzintensiven Betrieben zurückgehen, könnte sich dies auch auf die Einkommen niederschlagen. Darüber hinaus

benötigen manche Unternehmen, die hohe Löhne und Gehälter zahlen, weniger Humankapital als andere und können weniger kompetenzintensive Technologien einsetzen.

Im Rahmen von Anreizsystemen tendieren viele Firmen dazu, lediglich Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen durchzuführen, deren Niveau kaum über das geforderte Mindestmaß hinausgeht und die somit kaum wahre Veränderungen bewirken. Deshalb müssen die Inhalte und Qualität der Berufsbildungsmaßnahmen laufend überprüft werden, was kostspielig und problematisch sein kann. In manchen Fällen erfolgt die Überwachung durch Steuerprüfer oder andere Instanzen, die nicht über die erforderliche Kompetenz in Berufsbildungsfragen verfügen (Geber, 1993). Zur Gewährleistung einer kompetenten Überwachung und technischen Unterstützung muß daher oft ein spezielles Verwaltungswesen geschaffen werden, das seinerseits Probleme und Kosten heraufbeschwören kann. Ferner erhalten die Unternehmen bei abgabenfinanzierten Mechanismen und Rückerstattungssystemen die von ihnen eingezahlten Beiträge nie vollständig zurück. Die Verfahren zur Rückzahlung von Auslagen sind oft beschwerlich und schrecken daher kleine Betriebe ab.

Besondere Anstrengungen sollten unternommen werden, um die Verwaltung von Anreizsystemen kostengünstig und flexibler zu gestalten. Eine Aufteilung der Entscheidungsgewalt zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern könnte viel zur Erhöhung der Qualität der abgabenfinanzierten Aus- und Weiterbildung beitragen. Wenn es darum geht, welche Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen durchzuführen sind, treffen die Arbeitgeber oft sehr vorsichtige Entscheidungen. In den meisten Ländern bleiben Beschlüsse über die betriebliche Aus- und Weiterbildung allein den Arbeitgebern vorbehalten.

Große Unternehmen mit einem gut organisierten Aus- und Weiterbildungswesen profitieren oft unverhältnismäßig stark von den bestehenden Anreizsystemen. Viele kleinere Firmen zahlen zwar ebenso Abgaben ein, können jedoch die Vorteile des Systems aus unterschiedlichen Gründen nicht nutzen und verlieren somit ihr Geld. Allerdings wäre es naiv,



davon auszugehen, daß ein und dasselbe System sämtlichen Betrieben gleichermaßen entgegenkommen kann, ungeachtet dessen, ob sie groß oder klein, solide oder krisenanfällig sind. Für Unternehmen und Wirtschaftszweige, die auf einen bestimmten Anreiz zu Berufsbildungsinvestitionen kaum ansprechen, sollten daher andere Systeme geschaffen werden, die für sie unter Umständen attraktiver sein können. Generell sollten sowohl die Anreizsysteme als auch deren Verwaltung möglichst flexibel gestaltet sein.

Können Anreizsysteme zu einer gerechteren innerbetrieblichen Verteilung der Aus- und Weiterbildung beitragen? Wenn ja, sollten sie das auch wirklich? In den meisten Ländern wird Führungskräften, Akademikern mit technischen Abschlüssen und (wie etwa in den USA) Verkaufsmitarbeitern deutlich mehr betriebliche Aus- und Weiterbildung angeboten als Produktionsarbeitern. Es kann jedoch durchaus der Standpunkt vertreten werden, daß die angebotenen Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen nicht etwa als zusätzliche Vergünstigungen oder Arbeitgeberleistungen für besser gestellte Angestellte zu betrachten seien, sondern vielmehr als eine aus der Geschäftstätigkeit erwachsende Notwendigkeit. Schließlich wäre ziemlich unsinnig, den Mitarbeitern an der vordersten Front eines Unternehmens berufliche Weiterbildungsmaßnahmen anzubieten, wenn keine technischen oder organisatorischen Veränderung anstünden (Geber op. cit).

Die Arbeitgeber verfechten ihr Vorrecht, selbst darüber zu entscheiden, welche abgabenfinanzierten Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen sie durchführen und welchen Arbeitnehmern sie diese anbieten wollen. Die Aus- und Weiterbildung von Produktionsarbeitern wird für einen Arbeitgeber in der Regel erst dann interessant, wenn er davon überzeugt ist, daß solche Maßnahmen eine Erhöhung der Produktivität und der Erträge seines Betriebes herbeiführen werden. Mit dem Wunsch nach einer gleichmäßigen und gerechten Verteilung der abgabenfinanzierten betrieblichen Aus- und Weiterbildung sollte insofern sehr behutsam umgegangen werden.

Andererseits achten die Arbeitnehmer und Gewerkschaften mittlerweile zunehmend

auf eine ausgewogenere Verteilung von betrieblichen Aus- und Weiterbildungsmitteln. In Belgien zum Beispiel haben Arbeitnehmer, die aus welchen Gründen auch immer von den betrieblichen Aus- und Weiterbildungsprogrammen ausgeschlossen werden, das Recht zur Teilnahme an Schulungen, die durch eine eigens dafür bestimmte Teilabgabe im Rahmen der von den Betrieben zu entrichtenden Abgaben finanziert werden. Alle hierfür vorgesehenen Mittel, die nicht verbraucht werden, sind von den Arbeitgebern wieder an den zentralen „Nationalen Beschäftigungsfonds“ abzuführen.

Bei den meisten Anreizsystemen gelten für die Inanspruchnahme von Fördermitteln relativ strenge Bedingungen, die Faktoren wie den Inhalt der Aus- oder Weiterbildung, die Dauer der Schulungen, die Stückkosten und sogar das Alter der Teilnehmer festlegen. Solche Bedingungen sind ein notwendiges Verwaltungsinstrument, das sich nicht vermeiden läßt. Damit versuchen die Regierungen der verschiedenen Staaten, die Aus- und Weiterbildungsschwerpunkte der einzelnen Betriebe mit den zukünftigen Berufsbildungsbedürfnissen der Gesellschaft in Einklang zu bringen.

Die Einführung von Abgabensystemen erfolgt häufig ohne ausreichende Berücksichtigung der sich daraus ergebenden langfristigen Folgen. Derartige Mechanismen sollten nicht zum Einsatz kommen, ohne daß zuvor bedacht wird, ob eine landesweite berufliche Aus- und Weiterbildungskultur überhaupt entwickelt werden kann und, wenn ja, was für ein zeitlicher Rahmen hierfür anzusetzen ist.

Zwar ist es schwierig, einen zeitlichen Rahmen für einen angemessenen und nachhaltigen Ausbau der betrieblichen Aus- und Weiterbildung vorzugeben, doch sollte die Entwicklung beobachtet werden, und die Leitung sollte sich an den erzielten Fortschritten orientieren. Wenn die Berufsbildungsaufwendungen der Arbeitgeber kontinuierlich steigen und der Aus- und Weiterbildungsmarkt offensichtliche Stärke erkennen läßt, kann es durchaus angebracht sein, die geltenden Abgabensätze und Bedingungen zu überprüfen. So wurde etwa der Abgabensatz im französischen System mehrfach angehoben, um dem Aus- und Weiterbildungsbedarf ent-

**„Große Unternehmen mit einem gut organisierten Aus- und Weiterbildungswesen profitieren oft unverhältnismäßig stark von den bestehenden Anreizsystemen. Viele kleinere Firmen zahlen zwar ebenso Abgaben ein, können jedoch die Vorteile des Systems aus unterschiedlichen Gründen nicht nutzen und verlieren somit ihr Geld.“**

**„Die Einführung von Abgabensystemen erfolgt häufig ohne ausreichende Berücksichtigung der sich daraus ergebenden langfristigen Folgen. Derartige Mechanismen sollten nicht zum Einsatz kommen, ohne daß zuvor bedacht wird, ob eine landesweite berufliche Aus- und Weiterbildungskultur überhaupt entwickelt werden kann und, wenn ja, was für ein zeitlicher Rahmen hierfür anzusetzen ist.“**



**„Regierungen versuchen gelegentlich mit Hilfe von Anreizmechanismen den Ausbau der betrieblichen Aus- und Weiterbildung anzukurbeln, wenn das Berufsbildungsangebot schwach entwickelt oder stark monopolisiert ist. Systeme, die der Steigerung von Produktivität und Leistungsfähigkeit prinzipiell nicht ausreichend Rechnung tragen, sind jedoch mehr oder weniger ineffektiv und nutzlos. Anreizsysteme sollten von entsprechenden politischen Maßnahmen flankiert werden, die die Entwicklung von Aus- und Weiterbildungsmärkten fördern und den erfolgreicheren Betrieben wirtschaftliche Anreize bieten.“**

gegenzukommen und die Aufwendungen für die berufliche Bildung zu steigern. Daher wird vermutet, daß selbst nach langjährigem Bestehen des abgabenfinanzierten betrieblichen Aus- und Weiterbildungssystems in Frankreich offenbar noch immer keine beständige betriebliche Aus- und Weiterbildungskultur herangewachsen sei. Ein umgekehrtes Szenario, bei dem die Abgabensätze gesenkt werden und den Kräften des Marktes freier Lauf gelassen wird, wäre durchaus auch denkbar.

Regierungen versuchen gelegentlich mit Hilfe von Anreizmechanismen den Ausbau der betrieblichen Aus- und Weiterbildung anzukurbeln, wenn das Berufsbildungsangebot schwach entwickelt oder stark monopolisiert ist. Systeme, die der Steigerung von Produktivität und Leistungsfähigkeit prinzipiell nicht ausreichend Rechnung tragen, sind jedoch mehr oder weniger ineffektiv und nutzlos. Anreizsysteme sollten von entsprechenden politischen Maßnahmen flankiert werden, die die Entwicklung von Aus- und Weiterbildungsmärkten fördern und den erfolgreicheren Betrieben wirtschaftliche Anreize bieten.

## Schlußfolgerungen

Ein dynamische wirtschaftliche Entwicklung setzt ein gewisses Gleichgewicht zwischen den technologischen Investitionen der Unternehmen und den betrieblichen Aufwendungen für die Entwicklung der Humanressourcen voraus. Es gibt mehrere Hauptgründe, die Arbeitgeber dazu bewegen, in die Aus- und Weiterbildung ihrer Beschäftigten zu investieren. An vorderster Stelle steht der Wettbewerb des Marktes, der zur Erhöhung der Produktivität und Senkung der Produktionskosten zwingt. Zweitens drängen Arbeitnehmer und Gewerkschaften in zunehmendem Maße darauf, durch einen laufenden Ausbau ihrer Kompetenzen höhere Löhne und Gehälter sowie eine größere Mobilität auf dem Arbeitsmarkt zu erzielen. Außerdem entwickeln Arbeitnehmer und Gewerkschaften ein wachsendes Bewußtsein für eine gerechtere Gestaltung des Zugangs zur beruflichen Weiterbildung wie auch der Verteilung der betrieblichen Berufsbildungsaufwen-

dungen. Drittens hat sich mittlerweile in einigen Ländern ein starkes Engagement der Arbeitgeber für das lebenslange Lernen herangebildet.

Selbstverständlich fallen sowohl die Kombination als auch das relative Gewicht dieser verschiedenen Faktoren in jedem Land unterschiedlich aus. So können etwa in einem Land die Arbeitgeber sehr zielbewußt in die Entwicklung der Humanressourcen investieren und dabei eng mit dem Staat und anderen Sozialpartnern zusammenarbeiten, während die Arbeitgeber anderswo keinerlei Bereitschaft zeigen, sich in der Aus- und Weiterbildung zu engagieren, so daß ein Eingreifen des Staates notwendig wird.

Die Hoffnung, daß der marktwirtschaftliche Wettbewerb langfristig ein gesamtgesellschaftlich wünschenswertes Niveau an betrieblichen Aus- und Weiterbildungsaufwendungen gewährleisten kann, erfüllt sich nicht immer. Für das Versagen des Marktes im Bereich der beruflichen Aus- und Weiterbildung gibt es zahlreiche Gründe. Wenn die Nachfrage des Marktes nach Gütern und Dienstleistungen zurückgeht, flaut das Interesse der Arbeitgeber an Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen oft ebenfalls ab. Die jüngsten Entwicklungen in Deutschland, Österreich und der Schweiz, drei Ländern, die seit jeher für ein starkes Arbeitgeberengagement in Bezug auf die Finanzierung von Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen bekannt waren, haben gezeigt, daß sich die Stagnation der Märkte nachhaltig auf die Bereitschaft der Betriebe zur Aufwendung umfangreicher Mittel für die Lehrlingsausbildung auswirken kann.

Da die Kräfte des Marktes und die Einstellungen der Arbeitgeber in den meisten Fällen nicht stark genug sind, um die Investitionen der Betriebe in die Aus- und Weiterbildung auf einem gesamtgesellschaftlich wünschenswertem Niveau zu halten, ist die Einflußnahme des Staates durchaus gerechtfertigt und sollte erforderlichenfalls verstärkt werden. Der Staat sollte es auf sich nehmen, die landesweiten Aufwendungen für die Entwicklung der Humanressourcen regelmäßig zu ermitteln und aufrechtzuerhalten. Im Hinblick auf diese Zielsetzung sollte der Staat die Wirtschaft sowohl durch gesetzliche als auch durch finanzielle Anreize dazu ermuntern,



eigene Aus- und Weiterbildungsinitiativen zu entwickeln. In denjenigen Ländern, in denen von den Märkten diesbezüglich keine adäquaten Signale an die Arbeitgeber ausgehen oder wo solche Signale ignoriert werden, könnten die oben beschriebenen Zwangsinstrumente zur Finanzierung der Aus- und Weiterbildung in Betracht gezogen werden.

Das vorrangige Problem bleibt jedoch das Maß der *gesamtgemeinschaftlich wünschenswerten Investitionen* in die Aus-

und Weiterbildung, sowohl auf Landesebene als auch in den einzelnen Betrieben. In diesem Geiste wurde als eine der jüngsten europäischen Initiativen im Hinblick auf die langfristige strategische Entwicklung der landesweiten Humanressourcen in den Niederlanden eine obligatorische berufliche Qualifizierung für alle – einschließlich aller Beschäftigten – eingeführt, deren Kosten zu gleichen Teilen vom Staat und den betreffenden Wirtschaftszweigen getragen werden (Hövels und Meijer, 1994).

## Bibliographie

**The Industrial Training Levy** (Engineering Construction Board) Order 1992 - Statutory Instruments, *Employment and Training*, Nr. 1420 (London, 1992); The Industrial Training Levy (Construction Board) Order 1992 - Statutory Instruments, *Employment and Training*, Nr. 21 (London, 1992).

**Nielsen, S.** (1995), *VET management in Denmark*, IAO, 1995

**Bas, D:** The French system.- In: V.Gasskov (Hrsg.): *Alternative schemes of financing training*, IAO, Genf, 1994; J-P. Willems: *Das Berufsbildungssystem in Frankreich*, CEDEFOP, 1994

**R. Noonan und C. Söderberg:** The Employment Security Fund in Sweden – In: V.Gasskov (Hrsg.): *Alternative schemes of financing training*, IAO, Genf, 1994

**J-P. Willems:** *Das Berufsbildungssystem in Frankreich*, CEDEFOP, 1994

**F. Geers:** *VET management in Belgium*. Referat für die IAO, 1996

**R. Blanpain, C.Engels und C. Pellegrini** (Hrsg.): *Contractual policies concerning continued vocational training in the European Community member states* (Leuven, Peeters Press, 1994)

**N.Veecken:** *Industrial Social Funds in the Netherlands*: In: V.Gasskov (Hrsg.): *Alternative schemes of financing training*, IAO, Genf, 1994

**R. Blanpain, C.Engels und C. Pellegrini** (Hrsg.), op.cit.

**S. Bergner et.al.:** *Country studies on the financing of vocational training with particular reference to continuing training for the gainfully employed* (Berlin, CEDEFOP, 1991).

**B. Hövels und K. Meijer:** *Structures of Vocational Education and Training (VET) and the match between education and work: An international comparison*. Netherlands: National report. OSA, Den Haag, 1994



**Anne West**

*Centre for  
Educational  
Research, London  
School of Economics  
and Political Science*



**Hazel Pennell**

*Centre for  
Educational  
Research, London  
School of Economics  
and Political Science*



**Ann Edge**

*Centre for  
Educational  
Research, London  
School of Economics  
and Political Science*



**Mit der Gründung von Training and Enterprise Councils (TECs) und ihren Finanzierungsverfahren wurden in das englische und walisische Berufsbildungssystem marktwirtschaftliche Prinzipien eingeführt. Der besondere Schwerpunkt liegt auf zwei Formen der staatlich finanzierten Berufsbildung, nämlich der beruflichen Erstausbildung im Rahmen des Youth Training- und des Modern Apprenticeships-Programms und der Ausbildung bzw. Umschulung für arbeitslose Erwachsene.**

#### Danksagung

Wir danken dem DFEE und den zwei TECs in South East England und Wales für ihre Information und Unterstützung. Unser Dank gilt auch John Wilkes für seine Hilfe bei der Vorbereitung dieses Beitrags.

1) Auf lokaler Ebene errichtete Gesellschaft mit Verantwortung für das Ausbildungswesen unter besonderer Berücksichtigung des Bedarfs der Unternehmen

# Die Einführung marktwirtschaftlicher Prinzipien in das Berufsbildungssystem von England und Wales

## Einführung

Der erste Teil dieses Beitrags ist weitgehend beschreibender Natur und enthält Hintergrundinformationen über die Reformen, die von den vorherigen konservativen Regierungen durchgeführt wurden. Anschließend werden die Einführung von TECs<sup>1</sup>, die aktuellen Finanzierungsverfahren und das System der Ausbildungszuschüsse für Jugendliche beschrieben. Im zweiten Teil wird erörtert, inwieweit die eingeführten Strukturen und Mechanismen zur Effizienz und Ausgewogenheit des Berufsbildungssystems beigetragen haben. Wir möchten allerdings anmerken, daß es nicht unsere Absicht ist, an dieser Stelle eine grundlegende Bewertung der durchgeführten Reformen vorzulegen.

## Hintergrundinformation

Die Reformen der Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung in England und Wales unter den konservativen Regierungen erstreckten sich vom Ende der 70er bis in die frühen 90er Jahre. Die Thatcher-Regierung (1979 bis 1991) bemühte sich insbesondere um die Einführung marktwirtschaftlicher Prinzipien in zahlreichen Bereichen des öffentlichen Dienstes, darunter auch im Bildungs- und Berufsbildungswesen. Das Interesse an solchen Prinzipien hat eine lange Tradition in England – bereits 1862 wurde eine leistungsbezogene Bezahlung im Bildungssystem eingeführt, wonach die Höhe der vom Staat geleisteten Zuschüs-

se an die Schulen in England und Wales sich nach den Ergebnissen der jährlich von einem staatlichen Schulaufsichtsbeamten durchgeführten Prüfungen richtete. Diese Finanzierungsform hatte bis 1897 Bestand (siehe auch West und Pennell, 1997).

## Training and Enterprise Councils

Mit dem Beschluß, die Kontrolle des mit Haushaltsmitteln in Höhe von £ 2,5 Milliarden ausgestatteten Berufsbildungsprogramms von der National Training Agency [nationale Ausbildungsbehörde, vorher Manpower Services Commission (Kommission für das Ausbildungs- und Beschäftigungswesen)] an eine Reihe neu gegründeter TECs zu übertragen, in denen die Arbeitgeber eine federführende Rolle übernehmen, leistete das Weißbuch 'Education and Training for the 21<sup>st</sup> Century' (Allgemeine und berufliche Bildung für das 21. Jahrhundert, 1991) einen wichtigen Beitrag für die Einführung marktwirtschaftlicher Prinzipien in die Ausbildung der über 16jährigen. TECs sind gemeinnützige private Unternehmen, zu deren Hauptaufgabe die Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen zählt.

Das landesweite TEC-Netz übernahm die Aufgaben der Area Manpower Boards, die der Training Agency angegliedert sind und nominell für den Ablauf der Programme der Training Agency zuständig waren. Die TECs entstanden nach dem Vorbild der Private Industry Councils (PICs) in den Vereinigten Staaten und der Handelskam-



mern in Deutschland (Bailey, 1993). Allerdings sahen die Pläne für die TECs eine sehr viel weitreichendere Übertragung der Kontrolle staatlicher Initiativen auf den Privatsektor vor, als dies von den PICs angestrebt wurde. Im Grunde wurde der gesamte staatliche Ausbildungset an die TECs übertragen, wenn auch ca. 90 Prozent dieser Mittel für die berufliche Erstausbildung und die Ausbildung von arbeitslosen Erwachsenen vorgesehen und somit zweckgebunden waren (Finegold, 1993).

TECs müssen die Interessen von großen und kleinen Arbeitgebern ebenso wie verschiedene kommunale Interessen vertreten. Für diese Aufgabe ist der *Board of Directors* der TECs zuständig. Die Zusammensetzung dieser *Boards* ist in Verträgen festgelegt, den die TECs jeweils über die Dauer eines Jahres mit der Regierung schließen (Beschäftigungsausschuß, 1996). Zwei Drittel der *Board*-Mitglieder müssen Führungskräfte und Unternehmensleiter aus der Privatwirtschaft sein. Die übrigen Sitze müssen mit Führungskräften aus dem Bildungswesen, dem Bereich der Wirtschaftsförderung, der Gewerkschaften, gemeinnützigen Organisationen oder dem staatlichen Sektor besetzt werden. Das Amt des *Board*-Vorsitzenden einer TEC muß von einer leitenden Führungskraft eines Privatunternehmens mit einem Umsatz von über £ 25 Millionen (37 Millionen ECU) oder mindestens 25 vollzeitlich beschäftigten Arbeitnehmern bekleidet werden.

Die (im November 1996 von der vorherigen konservativen Regierung) herausgegebene strategische Richtlinie für TECs legte die folgenden drei obersten Prioritäten fest:

- Schaffung und Wahrung eines dynamischen Wirtschaftslebens auf lokaler Ebene mit strategischen Partnern, insbesondere mit den Gebietskörperschaften;
- Förderung des Wettbewerbs durch effektive Investitionen in Innovation und Personalentwicklung und -führung sowie verstärkte Nutzung von unternehmensnahen Dienstleistungen durch das Business Links-Netz; und
- Ausbildung international wettbewerbsfähiger Arbeitskräfte und Schaffung einer

Wissensgesellschaft mit den entscheidenden Qualifikationen für erfolgreiche Unternehmen und Einzelpersonen.

Die staatlichen Mittel für englische TECs kommen aus zahlreichen Quellen, wie etwa dem Ministerium für Handel und Industrie, dem Ministerium für Umwelt, Transport und die Regionen, größtenteils jedoch – nämlich zu ca. 90 Prozent – vom Ministerium für Bildung und Beschäftigung. Die Ausgaben der TECs entfallen weitgehend auf die zwei wichtigsten staatlich finanzierten Ausbildungsprogramme:

- *Youth Training* und
- *Training for Work*.

## Die Verträge der TECs

Jede TEC schließt mit der zuständigen regionalen Regierungsstelle einen Vertrag über die Bereitstellung einer Reihe von Dienstleistungen und erhält dafür die entsprechenden Mittel. Daneben können TECs auch mit anderen Organisationen vertragliche Vereinbarungen über die Erbringung spezifischer Dienstleistungen treffen. Die TECs wiederum schließen Verträge mit einer Vielzahl von Ausbildungsanbietern ab.

Das Berufsbildungsangebot wird in England und Wales von zahlreichen Anbietern wie z.B. *further education colleges*, privaten Berufsbildungsanbietern und Arbeitgebern bereitgestellt. Zu berücksichtigen ist, daß die Regierung 1993 den Gebietskörperschaften die Zuständigkeit für *further education colleges* (die wichtigsten Anbietern von beruflicher Erstausbildung in England und Wales) entzog und sie als juristische Personen einer Behörde unterstellte, dem Further Education Funding Council (Rat für die Finanzierung der Weiterbildung; FEFC). Die Mittel zur Förderung der beruflichen Weiterbildung wurden ebenfalls von den Gebietskörperschaften an den FEFC übertragen<sup>2</sup>.

Die Vorschriften der einzelnen TECs gegenüber ihren Ausbildungsanbietern fallen unterschiedlich aus. In einer Studie über die Vermittlung grundlegender Schreib- und Rechenkenntnisse (West et al. 1993) wurde festgestellt, daß drei der

***Jede TEC schließt mit der zuständigen regionalen Regierungsstelle einen Vertrag über die Bereitstellung einer Reihe von Dienstleistungen und erhält dafür die entsprechenden Mittel. Daneben können TECs auch mit anderen Organisationen vertragliche Vereinbarungen über die Erbringung spezifischer Dienstleistungen treffen. Die TECs wiederum schließen Verträge mit einer Vielzahl von Ausbildungsanbietern ab.***

***Die Vorschriften der einzelnen TECs gegenüber ihren Ausbildungsanbietern fallen unterschiedlich aus.***

<sup>2</sup>) Obwohl die Finanzierungsmechanismen des FEFC hier nicht im Vordergrund stehen, sei darauf hingewiesen, daß das vom FEFC verwendete Finanzierungsverfahren Anreize für *Colleges* enthält, zu expandieren, die Kosten zu senken und Ungleichheiten bei der Finanzierung der *Colleges* abzubauen (Barrow, 1997). Das Finanzierungsverfahren berücksichtigt u.a. den Aspekt der Leistungsbezogenheit.



**TECs sind für die Bereitstellung von zwei wichtigen Berufsbildungsformen zuständig – die Erstausbildung für Jugendliche und die Ausbildung bzw. Umschulung für arbeitslose Erwachsene.**

**Die Höhe der Mittel, die TECs für die Bereitstellung von Youth Training erhalten, richtet sich nach:**

- der Zahl der Jugendlichen, die eine Berufsausbildung im Rahmen des Youth Training Programms aufnehmen;
- ihrer Teilnahme an dem Programm; und
- ihrem erfolgreichen Abschluß des Programms (leistungsorientierte Ausbildungsfinanzierung).

**Die TEC ist für die Vermittlung einer Berufsausbildung im Rahmen des Youth Training-Programms und des Modern Apprenticeships-Programms zuständig. (...) Der Zugang zu diesen zwei Ausbildungsformen erfolgt über einen „Ausbildungszuschuß“. Dabei handelt es sich um eine Art Gutschein, der in der Regel nicht durch private Beiträge aufgestockt werden kann.**

sechs untersuchten TECs von den Berufsbildungsanbietern den Einsatz von einschlägig qualifiziertem Lehrpersonal verlangte. Vier TECs verlangten darüber hinaus die Einbeziehung von Schreib- und Rechenunterricht in die Berufsbildung.

Im Rahmen der allgemeinen Bestimmungen müssen TECs die Themen Chancengleichheit, Arbeitsschutz und Qualitätssicherung behandeln. Zusätzlich – und dies ist von besonderer Bedeutung in diesem Kontext – müssen sie in ihrem „Unternehmensplan“ darlegen, mit welchen Strategien die Ziele der ihnen zugeteilten 'Finanzierungspakete' erreicht werden sollen. Für jedes Finanzierungspaket muß die TEC die wichtigsten Zielsetzungen festlegen, die sie anhand dieser Strategien mit den verfügbaren Mitteln zu erreichen beabsichtigt. Eine Reihe von „Unternehmensplanzielen“ enthalten „Mindestanforderungen“ für Bereiche, denen in jedem Finanzierungspaket vorrangige Bedeutung zugemessen wird. Werden diese Anforderungen erreicht, wird der TEC eine größere Flexibilität bei der Verwendung ihres Budgets eingeräumt; werden sie nicht erreicht, kann das zur Folge haben, daß diese 'budgetäre Flexibilität' im darauffolgenden Jahr teilweise oder vollständig entzogen wird.

TECs sind für die Bereitstellung von zwei wichtigen Berufsbildungsformen zuständig – die Erstausbildung für Jugendliche und die Ausbildung bzw. Umschulung für arbeitslose Erwachsene. Die Ziele der TECs werden von der Regierung festgelegt. Dazu zählt u.a. die Bereitstellung einer qualitativ hochwertigen Ausbildung für Jugendliche, damit sie nationale berufliche Qualifikationen (National Vocational Qualifications) im Rahmen von Youth Training und Modern Apprenticeships erlangen können (letzte führen zu höherwertigen Qualifikationen).

## **Die Berufsausbildung von Jugendlichen im Rahmen der Programme 'Youth Training' und 'Modern Apprenticeships'**

Youth Training steht allen Jugendlichen offen, die das schulpflichtige Alter über-

schritten haben und keine Vollzeitschule, *further education college* oder Hochschule besuchen oder einer Beschäftigung nachgehen. Bei Beginn der Berufsausbildung wird eine Leistungsbewertung durchgeführt, um festzustellen, ob spezielle Ausbildungsbedürfnisse aufgrund von Behinderungen oder mangelnde Schreib- und Rechenkenntnisse vorliegen und ob die TEC für diese Auszubildenden eine höhere Zulage erhält.

Die Höhe der Mittel, die TECs für die Bereitstellung von Youth Training erhalten, richtet sich nach:

- der Zahl der Jugendlichen, die eine Berufsausbildung im Rahmen des Youth Training Programms aufnehmen;
- ihrer Teilnahme an dem Programm; und
- ihrem erfolgreichen Abschluß des Programms (leistungsorientierte Ausbildungsfinanzierung).

Das Ministerium für Bildung und Beschäftigung (Department of Education and Employment, DfEE) geht davon aus, daß die Zuwendungen für Jugendliche, die eine Berufsausbildung beginnen, 20 % (+/- 5 %) der Gesamtzahlungen an die TEC ausmachen. Für bestimmte Kategorien von Auszubildenden mit besonderen Ausbildungsbedürfnissen erhalten die TECs höhere Zulagen, was zum einen die Bedeutung widerspiegelt, die die Regierung diesen Gruppen beimißt, und zum anderen die höheren Kosten, die bestimmte Kategorien von Auszubildenden verursachen.

Die Beihilfen für die Teilnahme am Programm belaufen sich nach Annahme des Ministeriums für Bildung und Beschäftigung auf 50 % (+/- 5 %) der Gesamtzahlungen. Der Anteil der leistungsbezogenen Finanzierung wurde mittlerweile bei den meisten TECs verringert und liegt bei ca. 30 % (+/- 5 %). Die Zahlung dieses Betrages hängt von der Erlangung bestimmter Qualifikationen ab.

Die TEC ist für die Vermittlung einer Berufsausbildung im Rahmen des Youth Training-Programms und des Modern Apprenticeships-Programms zuständig. Es besteht eine Ausbildungsgarantie für Ju-





gendliche, wonach allen Jugendlichen, die die Zugangsvoraussetzungen erfüllen, die Teilnahme am *Youth-Training*- oder *Modern-Apprenticeships*-Programm zugesichert wird. Der Zugang zu diesen zwei Ausbildungsformen erfolgt über einen „Ausbildungszuschuß“. Dabei handelt es sich um eine Art Gutschein, der in der Regel nicht durch private Beiträge aufgestockt werden kann. Das System der Ausbildungszuschüsse wurde vom britischen Arbeitgeberverband, der *Confederation of British Industry*, 1989 als maßgeblicher Schritt im Rahmen der sogenannten „Qualifizierungsrevolution“ gefordert. Die konservative Regierung reagierte innerhalb von acht Monaten auf die Vorschläge der CBI und entwarf im März 1990 11 Modellprojekte, die im April 1991 anliefen (Unwin, 1993).

Mittlerweile kommt das System der Ausbildungszuschüsse landesweit zum Einsatz und steht für zwei landesweit anerkannte Qualifikations- und Ausbildungsebenen zur Verfügung: auf niedrigerer Stufe *Youth Training* und auf höherer Stufe *Modern Apprenticeships*. Beide führen zu nationalen beruflichen Qualifikationen (National Vocational Qualifications) (auf höherer und niedrigerer Leistungsebene) hin. Alle Jugendlichen werden im Verlauf ihres letzten Pflichtschuljahres (d.h. im Alter von 15-16 Jahren) von Berufsberatern über Ausbildungszuschüsse informiert. Entweder erhalten sie ein Informationspaket über Ausbildungszuschüsse, oder sie werden ausführlich unterrichtet, wie sie dieses anfordern können (Die Verfahrensweise ist je nach TEC unterschiedlich). Jugendliche, die sich für eine Berufsausbildung interessieren, werden normalerweise von der TEC an den örtlichen Berufsberatungsdienst verwiesen, der mit dem Jugendlichen einen Beratungstermin vereinbart. Anschließend wird der Jugendliche an einen geeigneten Ausbildungsanbieter verwiesen, der ihn bei der Suche nach einem Arbeitgeber unterstützt, der ihm einen Arbeits- und Ausbildungsplatz entsprechend seinen Anforderungen bieten kann. Der Ausbildungsanbieter schließt mit der TEC einen Ausbildungsvertrag ab und erstellt gemeinsam mit dem Arbeitgeber einen qualitativ hochwertigen, auf den Jugendlichen „ zugeschnittenen“ Ausbildungsplan. Außerdem informiert er sich mindestens alle drei Monate beim Arbeitgeber und beim Jugendlichen

über die erzielten Fortschritte. Mit einem durchschnittlichen Ausbildungszuschuß kann ein jährlicher Beitrag von ca. £ 1.600 zu den Ausbildungskosten des Jugendlichen geleistet werden. Dieser Betrag wird von der TEC an die Ausbildungsanbieter gezahlt und deckt einen Großteil der Kosten der Berufsausbildung ab (darüber hinausgehende Kosten sind vom Arbeitgeber zu tragen). Die Löhne für die jungen Arbeitnehmer werden vom Arbeitgeber in üblicher Höhe weitergezahlt.

### **Berufsausbildung für Arbeitslose im Rahmen des 'Training for work'-Programms**

Neben der Berufsausbildung von Jugendlichen sind TECs auch für das *Training for Work*-Programm zuständig. Mit dieser Maßnahme soll Arbeitslosen durch die geeignete Kombination von Beratung, Ausbildung, anerkannten Qualifikationen und strukturierter Arbeitserfahrung möglichst schnell ein Arbeitsplatz vermittelt werden.<sup>3</sup> Die wichtigsten Zielsetzungen lauten: Arbeitslose durch eine berufsvorbereitende Ausbildung und den Erwerb der von Arbeitgebern geforderten grundlegenden Fähigkeiten und Eigenschaften in die Lage zu versetzen, einen Arbeitsplatz zu finden; Arbeitgeber bei der Einstellung und Ausbildung von arbeitslosen Erwachsenen zu unterstützen; neue oder erweiterte berufliche Qualifikationen zu entwickeln, die zu einer Beschäftigung führen; und selbständige Erwerbstätigkeit durch Ausbildung zu fördern.

Die Finanzierungsmechanismen sind komplexer als bei *Youth Training* oder *Modern Apprenticeships*. Wie beim *Youth Training*-Programm wurde der Finanzierungsmodus geändert, und es werden Zahlungen für die Zahl der Personen geleistet, die eine Maßnahme beginnen. Außerdem gibt es sogenannte 'Zahlungen für berufsvorbereitende Fortschritte', denen angesichts der „verhältnismäßigen Schwierigkeiten dieser Klientengruppe, schnelle Ergebnisse zu erzielen“ (Ministerium für Bildung und Beschäftigung, 1997) eine große Bedeutung zukommt. Diese Zahlungen können geltend gemacht werden für Fortschritte gemessen am indivi-

***Neben der Berufsausbildung von Jugendlichen sind TECs auch für das Training for Work-Programm zuständig. Mit dieser Maßnahme soll Arbeitslosen (...) möglichst schnell ein Arbeitsplatz vermittelt werden.***

***Wie beim Youth Training-Programm (...) werden Zuweisungen für die Zahl der Personen geleistet, die eine Maßnahme beginnen. Außerdem gibt es sogenannte 'Zahlungen für berufsvorbereitende Fortschritte', denen angesichts der „verhältnismäßigen Schwierigkeiten dieser Klientengruppe, schnelle Ergebnisse zu erzielen“ (Ministerium für Bildung und Beschäftigung, 1997), eine große Bedeutung zukommt.***

3) Ab 1998/99 wird der Schwerpunkt der Training for Work-Programme auf der Vermittlung einer langfristigen Eignung zur Erwerbsfähigkeit liegen.



***Daneben gibt es Leistungsprämien unterschiedlicher Gewichtung: die erfolgreiche Suche nach einem Arbeitsplatz wird doppelt so hoch bewertet wie der Eintritt in eine vollzeitliche Bildungs- oder Ausbildungsmaßnahme. Der Erwerb von Qualifikationen auf verschiedenen Ebenen führt ebenfalls zu leistungsorientierter Finanzierung.***

duellen Ausbildungsplan des Auszubildenden oder für berufsvorbereitende Qualifikationen und dem damit verbundenen Wechsel zu einem anderen Programmtypus (z.B. *Training for Work*). Daneben gibt es Leistungsprämien unterschiedlicher Gewichtung: die erfolgreiche Suche nach einem Arbeitsplatz wird doppelt so hoch bewertet wie der Eintritt in eine vollzeitliche Bildungs- oder Ausbildungsmaßnahme. Der Erwerb von Qualifikationen auf verschiedenen Ebenen führt ebenfalls zu leistungsorientierter Finanzierung.

Anspruchsberechtigt für eine Teilnahme am *Training for Work*-Programm sind Personen im Alter zwischen 18 und 63 Jahren, die nicht gleichzeitig an einem anderen staatlich finanzierten Programm teilnehmen und über einen Zeitraum von 26 Wochen oder länger ununterbrochen arbeitslos waren; ferner Personen, die eine Behinderung oder mangelhafte Schreib- oder Rechenkenntnisse 'nachweisen' können (oder mangelhafte Englisch- oder Walisischkenntnisse, sofern es sich um Personen mit anderer Muttersprache handelt) sowie Vorbestrafte oder Alleinerziehende, die die Voraussetzungen erfüllen. Das *Training for Work*-Programm ist für Personen mit einem nachgewiesenen Ausbildungsbedarf bestimmt.

## Greifen die Reformen?

### Effektivität und Effizienz

Finegold (1993) ermittelte eine Reihe von potentiellen Problemen für TECs. Insbesondere verweist er darauf, daß TECs nicht mit dem erforderlichen Instrumentarium ausgestattet sind, das eine Umgestaltung der Ausbildungsanreize ermöglicht:

*'Im Unterschied zu deutschen oder französischen Handelskammern vertreten die TECs nicht alle Arbeitgeber in ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereichen und haben möglicherweise Schwierigkeiten, die Belange von Kleinunternehmen zu berücksichtigen. Außerdem fehlt ihnen entweder das Zuckerbrot in Form von großzügig bemessenen, frei verfügbaren Mitteln oder die Peitsche in Form einer Ausbildungsabgabe, um Unternehmen zu sanktionie-*

*ren, die ihren Beitrag zu den Bildungs- und Ausbildungskosten nicht leisten.'*

In der Praxis haben sich viele dieser Kritikpunkte als zutreffend erwiesen, insbesondere das Unvermögen, die Ausbildungsanreize umzugestalten. Eine der Schlußfolgerungen des parlamentarischen Beschäftigungsausschusses des Unterhauses (1996) lautete, daß die Tätigkeit der TECs bei der Vermittlung von Arbeit und Qualifikationen die wirtschaftlichen Gegebenheiten widerzuspiegeln scheint, anstatt sie zu überwinden. Damit kommen wir zu einem weiteren Problem, nämlich dem der Definition der örtlichen Wirtschaft und der Frage, ob die TECs im Rahmen der gegenwärtigen Struktur des TEC-Systems überhaupt in der Lage sind, eine angemessene Rolle in der örtlichen Wirtschaft zu übernehmen. 1996 gab es in England und Wales 81 TECs, aufgeteilt in 11 regionale Gruppierungen. Ein Schlüsselproblem ist die Abstimmung von Funktion und Raum (geographischem Gebiet). Anders ausgedrückt: in welcher räumlichen Größenordnung kann ein Verwaltungsträger seine Aufgaben am effizientesten erfüllen? Wären die TECs dazu bestimmt zu gewährleisten, daß die von ihnen geförderte Ausbildung die industrielle Struktur der örtlichen Wirtschaft widerspiegelt, so argumentiert Bennett (Beschäftigungsausschuß, 1996), sind sie unter Umständen in ihren gegenwärtigen Strukturen entweder zu groß oder zu klein, um auf ihre örtlichen Arbeitsmärkte eingehen zu können. In einem Gebiet wie z.B. London mit einer hohen Bevölkerungsdichte und gut ausgebauten Verkehrsverbindungen ist der Arbeitsmarkt integriert und erstreckt sich über ein weites Gebiet. Dennoch sind hier eine Reihe von TECs tätig, von denen jedoch keine einen bestimmten Arbeitsmarkt betreut. Im Gegensatz dazu sind die Arbeitsmärkte außerhalb der großen Städten weitaus kleiner:

*'TECs mit großräumigem Zuständigkeitsbereich sind nicht in der Lage, bis auf die Ebene der örtlichen Nachbarschaft oder Industrie vorzudringen, wo viele Arbeitslose mit Ausbildungsbedarf unerreichbar bleiben.'* (Abs. 67)

Auch für ein Engagement am örtlichen Arbeitsmarkt und für die möglichst effektive Zusammenarbeit bei der wirtschaftli-



chen Reform sind die Grenzen der TECs und die Struktur des TEC-Netzes keineswegs ideal. Ein weiteres Problem betrifft die TEC-Struktur und insbesondere ihre lokale Ausrichtung. Die Flexibilität des TEC-Systems, die einerseits die Möglichkeit bietet, auf die Bedürfnisse der örtlichen Arbeitgeber einzugehen und damit zu den Stärken des Systems zählt, hat andererseits dazu geführt, daß die TECs keine einheitlichen Standards und Systeme verwenden. Dies hat u.a. zur Folge, daß Arbeitgeber und sonstige Stellen, die mit einer Reihe von TECs zusammenarbeiten, sich jeweils auf vollkommen unterschiedliche Verfahren einstellen müssen. Daraus ergeben sich nach den Erkenntnissen des Beschäftigungsausschusses Effizienzverluste und beträchtliche zusätzliche Verwaltungskosten für landesweit tätige Arbeitgeber und Ausbildungsanbieter.

### Chancengleichheit und Finanzierung

Der Beschäftigungsausschuß nahm auch zur Finanzierungsfrage Stellung, unter besonderer Berücksichtigung der wahrgenommenen Probleme im Zusammenhang mit dem Prinzip der leistungsorientierten Ausbildungsfinanzierung für das *Training for Work*-Programm. Zum Zeitpunkt, als der Ausschuß sich mit diesem Thema befaßte, war die TEC-Finanzierung in Anlehnung an ein zunächst in 7 TEC-Gebieten durchgeführtes Modellprojekt landesweit geändert worden. Gemäß diesem neuen Modus erhielten die TECs 25 % ihrer Ausbildungsgebühren bei Ausbildungsbeginn des Teilnehmers und die restlichen 75 % bei Abschluß der Ausbildung. Diese zweite Zahlung war vom Ergebnis abhängig, das der Auszubildende erzielte. Als „erfolgreiches Ergebnis“ wird es bewertet, wenn der Auszubildende:

- ☐ einen Arbeitsplatz findet;
- ☐ erfolgreich eine selbständige Erwerbstätigkeit aufnimmt,
- ☐ eine anerkannte Qualifikation oder Ausbildungsmodule, die zu einer anerkannten Qualifikation führen, abschließt.

Eine Reihe von Einwänden wurde gegen dieses Finanzierungssystem vorgebracht, insbesondere der, daß gerade Personen mit den größten Problemen am Arbeits-

markt entweder gar keine oder keine hochwertige Ausbildung erhalten, weil es die Ausbildungsanbieter schlichtweg nicht riskieren können, einen Großteil ihrer Gebühren zu verlieren, falls die Auszubildenden ihre Qualifikation oder Leistungsnachweise nicht erreichten. Ferner stellte der Beschäftigungsausschuß fest:

*‘Die neue Regelung birgt die Gefahr in sich, daß den Betroffenen Arbeitsplätze mit geringeren Qualifikationsanforderungen zugewiesen werden, statt daß sie für ein höheres Qualifikationsniveau ausgebildet werden, sie könnte zu einer Einschränkung des verfügbaren Ausbildungsangebots führen, weil eine Ausbildung in Bereichen, die die entsprechenden Arbeitsplätze nicht zusichern können, wahrscheinlich nicht fortgesetzt wird; und sie wird ‘einsatzfähige’ Personen gegenüber denjenigen vorziehen, die tatsächlich Hilfe benötigen’ (1996, Abs. 81).*

Eine von Rolfe et al. (1996) im Auftrag des Ministeriums für Bildung und Beschäftigung durchgeführte Studie befaßte sich mit der Problematik der sogenannten „Selektion“ durch die Ausbildungsanbieter, indem sie unter den Arbeitslosen die jeweils bestgeeigneten auswählten, die aller Voraussicht nach innerhalb eines kurzen Zeitraums einen Arbeitsplatz finden oder eine berufliche Qualifikation erreichen. Im Rahmen dieser Studie sollte ermittelt werden, auf welche Weise TECs ihre Erfolgsquote verbessern können, benachteiligten Gruppen im Rahmen von *Youth Training* und *Training for Work* Arbeitsplätze und Qualifikationen zu vermitteln. Das besondere Interesse des Ministeriums für Bildung und Beschäftigung galt ethnischen Minderheiten, Behinderten und Menschen in strukturschwachen städtischen Gebieten, weil die Erfolgsaussichten dieser Personengruppen beträchtlich unter dem allgemeinen Niveau liegen, insbesondere im Hinblick auf die Vermittlung von Arbeitsplätzen. Dazu wurde Fachpersonal in acht TECs befragt. Zur Frage, ob leistungsorientierte Ausbildungsfinanzierung die geeignete Maßnahme sei, um positive Ergebnisse für benachteiligte Auszubildende zu erzielen, waren die Befragten geteilter Meinung. Einige TECs bevorzugten das ‘alte’ System, bei dem die Finanzierung sich eher am Ausbildungsprozeß selber und nicht an



**Einige TECs (...) argumentierten, daß eine leistungsorientierte Ausbildungsfinanzierung in mehrfacher Hinsicht negative Folgen für benachteiligte Gruppen hat, u.a. folgende:**

- **Ausbildungsanbieter gehen bei der Auswahl der Teilnehmer selektiver vor,**
- **ein System, dessen Finanzierung vom Erreichen leistungsorientierter Ziele für spezifische Gruppen geprägt ist, hat zur Folge, daß den Personen, die nicht zur Zielgruppe gehören, geringere Priorität beigemessen wird,**
- **im Zuge der leistungsorientierten Finanzierung waren die verfügbaren finanziellen Mittel für die berufsvorbereitende Ausbildung gekürzt worden (...).**

**Allerdings (...) begrüßten einige TECs die Einführung der leistungsorientierten Ausbildungsfinanzierung, weil sich dadurch ihrer Meinung nach die Kluft zwischen den Leistungen von benachteiligten Auszubildenden und sonstigen Auszubildenden verringert hatte.**

**(...) Die o.g. Vorbehalte (waren) einer der Gründe für Änderungen der Finanzierungssysteme sowohl von Youth Training als auch von Training for Work. U.a. wurde der Anteil der leistungsorientierten Finanzierung des Youth Training-Programms von den meisten TECs von 75 % auf 30 % gesenkt, und im Training for Work-Programm wurden sogenannte Fortschrittszahlungen eingeführt.**

den Ergebnissen der Ausbildung orientierte. Sie argumentierten, daß eine leistungsorientierte Ausbildungsfinanzierung in mehrfacher Hinsicht negative Folgen für benachteiligte Gruppen hat, u.a. folgende:

□ Ausbildungsanbieter gehen bei der Auswahl der Teilnehmer selektiver vor, so daß Personen, bei denen das Risiko besteht, daß sie die verlangten Leistungen nicht erbringen, der Zugang zu Kursen verweigert wurde;

□ ein System, dessen Finanzierung vom Erreichen leistungsorientierter Ziele für spezifische Gruppen geprägt ist, hat zur Folge, daß den Personen, die nicht zur Zielgruppe gehören, geringere Priorität beigemessen wird, auch dann, wenn bei ihnen nachweislich besondere oder zusätzliche Bedürfnisse vorliegen;

□ einige TECs waren der Ansicht, daß im Zuge der leistungsorientierten Finanzierung die verfügbaren finanziellen Mittel für die berufsvorbereitende Ausbildung gekürzt worden waren, die für die Verbesserung der Erfolgsquoten von benachteiligten Auszubildenden nach Teilnahmebeginn am *Training for Work*-Programm jedoch für unerlässlich erachtet wird.

Allerdings wurden diese Kritikpunkte nicht einhellig vertreten. Einige TECs begrüßten die Einführung der leistungsorientierten Ausbildungsfinanzierung, weil sich dadurch ihrer Meinung nach die Kluft zwischen den Leistungen von benachteiligten Auszubildenden und sonstigen Auszubildenden verringert hatte. Sie gaben an, daß sie dank des neuen Finanzierungssystems Gelder gezielt an diejenigen Ausbildungsanbieter vergeben konnten, die am ehesten in der Lage waren, die gewünschten Ergebnisse zu liefern.

Auf seiten der Ausbildungsanbieter ermittelten West et al. in ihrer Studie (1993) beträchtliche Vorbehalte gegen eine leistungsorientierte Ausbildungsfinanzierung für Auszubildende mit grundlegender Schreib- und Rechenschwäche. Auch Rolfe et al. (1996) stellten bei den Ausbildungsanbietern eine kritische Haltung gegenüber der leistungsorientierten Ausbildungsfinanzierung fest. Die größten Bedenken galten dem durch das neue System geschaffenen Anreiz, selektiver

bei der Auswahl von Auszubildenden vorgehen zu können. Personen, bei denen ein größeres Risiko besteht, daß sie innerhalb der vorgegebenen Zeit keine Qualifikation erwerben oder einen Arbeitsplatz finden, hatten infolgedessen die geringsten Aussichten auf einen Ausbildungsplatz:

*'Dazu zählten ältere Menschen, Personen mit unzureichenden Schreib-, Lese- und Rechenkenntnissen und diejenigen, die möglicherweise am Arbeitsmarkt auf Benachteiligungen stoßen könnten, wie etwa Behinderte und ethnische Minderheiten' (S. 55).*

Wahrscheinlich waren die o.g. Vorbehalte einer der Gründe für Änderungen der Finanzierungssysteme sowohl von *Youth Training* als auch von *Training for Work*. U.a. wurde der Anteil der leistungsorientierten Finanzierung des *Youth Training*-Programms von den meisten TECs von 75 % auf 30 % gesenkt, und im *Training for Work*-Programm wurden sogenannte Fortschrittszahlungen eingeführt.

## Sonstige Maßnahmen und ihre Wirksamkeit

Im Zuge der marktwirtschaftlichen Reformen des Ausbildungssystems und zur Förderung von 'bewährter Praxis' und Wettbewerbsfähigkeit werden die Leistungen der TECs anhand zahlreicher Kriterien gemessen und in tabellarischer Form dargestellt (die Inter-TEC-Vergleichstabellen). Allerdings gibt es Vorbehalte gegen diese Tabellen, da sie keine langfristigen Informationen über Teilnehmer enthalten und sich auf die von den Arbeitgebern gelieferten Angaben über die Auszubildenden stützen. Diese Angaben werden jedoch von vielen Arbeitgebern nicht gemacht (Beschäftigungsausschuß, 1996).

Hinzu kommt, daß TECs 'im Grunde als staatliche Auftragnehmer eine Monopolstellung einnehmen' und daher gegen die Wettbewerbsregeln der Privatwirtschaft 'vergleichsweise immun sind' (Abs. 127). Insofern stellt sich die Frage, ob die Mechanismen, die zur Förderung der Wettbewerbsfähigkeit eingeführt wurden, geeignet sind, ihren beabsichtigten Zweck zu erfüllen.



## Die Zukunft der TECs

Nach der Regierungsübernahme durch die Labour-Partei im Mai 1997 herrschte eine Zeitlang Ungewißheit über die Zukunft der TECs. Im Dezember 1997 gab die Regierung jedoch bekannt, daß keine grundlegenden Änderungen der Strukturen und der Funktion der TECs vorgesehen sind. Allerdings plant die Regierung die Einführung von Regionalen Entwicklungsbehörden (Regional Development Agencies, RDA) zur Förderung der englischen Regionen. Eine der Schlüsselfunktionen dieser Stellen ist die Verbesserung der Qualifikationsgrundlage der Region, u.a. durch die Entwicklung eines regionalen Qualifikationsprogramms, die Bewertung der Beiträge, die jede TEC zur Erreichung der regionalen Ziele leistet und die Förderung von Ausbildung für größere Investitionsvorhaben. Außerdem wird ihnen eine spezifische Rolle bei der Zusammenarbeit mit den Regierungsstellen für regionale Angelegenheiten und den TECs zufallen, um die Beiträge der TECs zu den regionalen wirtschaftlichen Zielsetzungen zu kontrollieren und zu fördern (Bildungs- und Beschäftigungsausschuß, 1998). Allerdings muß die Beziehung zwischen den Regionalen Entwicklungsbehörden und den anderen Institutionen noch geklärt werden. Der Bildungs- und Beschäftigungsausschuß verwies auf Stellungnahmen der Confederation of British Industry, die einen umfassenden Abbau der für regionale Angelegenheiten zuständigen Regierungsstellen empfahlen und vorschlugen, daß Regionale Entwicklungsbehörden die Vergabe der staatlichen Mittel für die Regionalpolitik so weit wie möglich übernehmen sollten. Der Bericht des Bildungs- und Beschäftigungsausschusses schließt mit einer ausgesprochen drastischen Warnung:

*‘Wenn regionale Regierungsstellen als Finanzierungsorgane der Regionalen Entwicklungsbehörden auch in Zukunft bestehen bleiben, müssen die TECs sich gegenüber zwei Stellen verantworten: in strategischen Angelegenheiten sind dann die Regionalen Entwicklungsbehörden zuständig, während die regionalen Regierungsstellen für den Abschluß von Verträgen und Leistungen zuständig sind. In der Praxis könnte sich die Situation sogar noch schlechter darstellen, da nicht klar*

*ist, ob die Regionalen Entwicklungsbehörden die uneingeschränkte Zuständigkeit für strategische Fragen erhalten werden. Wir befürchten, daß der geplante Rahmen nichts als Verwirrung, Doppelarbeit und Frustration für die TECs mit sich bringt.’ (Abs. 30).*

Zwar scheint die unmittelbare Zukunft der TECs gesichert zu sein, ihre Rolle wird sich jedoch zunehmend auf die Abwicklung der finanziellen Mittel für die Ausbildung von jungen Erwachsenen beschränken, wobei sie durch bürokratische Interventionen behindert werden und nicht in der Lage sind, einen effektiven Beitrag zur wirtschaftlichen Sanierung auf lokaler Ebene zu leisten. Ihre längerfristige Zukunft scheint dagegen weniger gesichert zu sein.

## Zusammenfassung

Das Ausbildungsangebot in England und Wales wird durch die Einführung ‘marktwirtschaftlicher Prinzipien’ in das System deutlich beeinflusst. Dazu wurden TECs gegründet und vertragliche Vereinbarungen zwischen TECs und der Regierung getroffen. Jede TEC schließt Verträge mit ihren jeweiligen Ausbildungsanbietern ab, d.h. mit privatwirtschaftlichen Anbietern, *further education colleges*, einzelnen Arbeitgebern und sonstigen. Hinzu kommt, daß *further education colleges* nicht mehr den Gebietskörperschaften angegliedert sind, sondern einer Regierungsstelle untergeordnet sind. Das Konzept der Ausbildungszulage kann als eine Art ‘Gutschein’ verstanden werden, mit dem ein Jugendlicher eine Ausbildungsberechtigung erhält. Der Grundsatz: „Die Finanzierung richtet sich nach der Zahl und der Leistung der Auszubildenden“ ist ebenfalls offenkundig. Alle wichtigen staatlichen Ausbildungsprogramme - *Youth Training*, *Modern Apprenticeships* und *Training for Work* - werden leistungsorientiert finanziert.

Die oben erörterten Studien belegen mehrere Probleme, die im Zusammenhang mit der Einführung marktorientierter Systeme auftreten. Dazu zählen Vorbehalte gegen die Anreizmechanismen sowie tiefgreifendere strukturelle Probleme von TECs in bezug auf die örtlichen Arbeitsmärkte.

***(...) TECs ‘nehmen im Grunde als staatliche Auftragnehmer eine Monopolstellung ein’ und sind daher gegen die Wettbewerbsregeln der Privatwirtschaft ‘vergleichsweise immun’ (...). Insofern stellt sich die Frage, ob die Mechanismen, die zur Förderung der Wettbewerbsfähigkeit eingeführt wurden, geeignet sind, ihren beabsichtigten Zweck zu erfüllen.***



Große Besorgnis löste die Benachteiligung der am stärksten gefährdeten Gesellschaftsgruppen aus, die mit der Einführung der leistungsorientierten Ausbildungsfinanzierung einsetzte. Dieses Finanzierungsverfahren kann als Anreiz für Ausbildungsanbieter verstanden werden, um den erfolgreichen Erwerb von Qualifikationen durch die Auszubildenden zu gewährleisten – für bestimmte Gruppen von Auszubildenden – insbesondere für die am stärksten Benachteiligten – könnte es jedoch in seiner gegenwärtigen Fassung ungeeignet sein (s. Rolfe et al., 1996; West et al., 1993). Der Anteil der Mittel, die nach Maßgabe der erzielten Leistungen zugeteilt werden, wurde kürzlich reduziert, um die 'Selektion' seitens der Ausbildungsanbieter einzudämmen. Darüber hinaus werden beim *Training for Work*-Programm mit dem Konzept der Fortschrittszahlungen auch einige Bedenken im Hinblick auf die leistungsorientierte Finanzierung berücksichtigt. Ob diese Änderungen jedoch

ausreichen, um die Selektion seitens der Ausbildungsanbieter wirksam zu unterbinden, ist bislang noch nicht erkennbar. Klar zu sein scheint jedoch, daß sowohl für TECs als auch für Ausbildungsanbieter Anreize für die Bereitstellung von Ausbildungsmöglichkeiten für die am stärksten benachteiligten Gruppen geschaffen werden müssen, um ihnen den Zugang zum Arbeitsmarkt zu erleichtern. Ohne diese Anreize werden sich die Probleme der sozialen Ausgrenzung aller Voraussicht nach verschärfen, da die am wenigsten Qualifizierten nicht die hochwertige Ausbildung erhalten, die sie benötigen.

Es wird sich zeigen müssen, wie TECs sich unter der gegenwärtigen Labour-Regierung weiterentwickeln und wie sie neben den neuen Regionalen Entwicklungsbehörden weiterbestehen werden, die jetzt auf der Tagesordnung stehen. Aller Voraussicht nach wird das marktwirtschaftliche Modell in der einen oder anderen Form weiterbestehen.

## Bibliographie

**Bailey, T.** (1993) The mission of TECs and private sector involvement in training. In: D. Finegold et al. (Hrsg.) 'Something Borrowed, Something Blue', Oxford: Triangle Books.

**Barrow, M.** (1997) The Further Education Funding Council's New Funding Methodology, Education Economics, 5, S.135-151.

**Department of Education and Science,** Employment Department (1991) Education and Training for the 21<sup>st</sup> Century, London: HMSO (Cmnd 1536).

**Department for Education and Employment** (1997) TEC and CTE Planning Prospectus: Requirements and guidance 1997-98, Sheffield: DfEE.

**Education and Employment Committee,** House of Commons (1998) The relationship between TECs

and the proposed regional development agencies, London: Stationery Office.

**Employment Committee,** House of Commons (1996) The Work of TECs, Report and Proceedings of the Committee, London: HMSO.

**Finegold, D.** (1993) The emerging post-16 system: analysis and critique. In W. Richardson, J. Woolhouse and D. Finegold (Hrsg.) 'The Reform of Post-16 Education and Training in England and Wales', Harlow: Longman.

**Rolfe, H., Bryson, A. und Metcalf, H.** (1996) The effectiveness of the TECs in achieving jobs and qualifications for disadvantaged groups, DfEE Research Studies, RS4, London: HMSO.

**Unwin, L.** (1993) Training credits: the pilot doomed to succeed. In W. Richardson, J. Woolhouse and Finegold, D. (Hrsg.) 'The Reform of Post-16 Education and Training in England and Wales', Harlow: Longman.

**West, A., Pennell, H., Sammons, P. und Nuttall, D.** (1993) The Provision of Literacy and Numeracy Training: Policy and Practice in Six TECs, Sheffield: Employment Department.

**West, A. and Pennell, H.** (1997) Educational Reform and School Choice in England and Wales, Education Economics, 5, S.285-305.



# Unterschiedliche staatliche Vorgehensweisen auf dem Gebiet der beruflichen Fortbildung



**Yrjö Venna**

*Europäisches Institut  
für Öffentliche Ver-  
waltung  
Maastricht*

## Einleitung

Im vorliegenden Artikel werden berufliche Fortbildungsschulungen als Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung definiert, die zwar berufs- bzw. beschäftigungsbezogen sind, jedoch nicht zum Erwerb einer formalen Berufsqualifikation wie etwa eines Ausbildungsabschlusses oder eines Befähigungsnachweises führen. Berufliche Fortbildungsschulungen werden zu folgenden Zwecken durchgeführt:

- zur Aktualisierung von Kenntnissen und Kompetenzen zum Zwecke einer Erhöhung der Leistungsqualität und Produktivität in der gegenwärtigen beruflichen Tätigkeit;
- als Begleitmaßnahmen bei der Vornahme von organisatorischen Veränderungen und Erneuerungen; sowie
- zur Förderung der beruflichen Entfaltung und des beruflichen Aufstiegs.

Schulungen dieser Art werden überwiegend von den Arbeitgebern veranstaltet und in diesem Fall als betriebliche Fort- oder Weiterbildung bezeichnet, doch belegen Erwerbstätige solche Lehrgänge manchmal auch aus eigenem Antrieb und auf eigene Kosten. In den offiziellen Statistiken werden allerdings nur die von den Arbeitgebern angebotenen Schulungen berücksichtigt. Betrachtet man die Teilnahmequoten in verschiedenen Ländern, so nehmen pro Jahr durchschnittlich 25 % bis 40 % der Arbeitnehmer an beruflichen Fortbildungsschulungen teil. Wenngleich solche Veranstaltungen in der Regel nur von relativ kurzer Dauer sind – meist drei bis fünf Tage –, stellen sie doch

aufgrund ihres Umfangs und ihrer Kontinuität eine bedeutende Bildungsform dar.

Die Rolle des Staates liegt auf dem Gebiet der beruflichen Fortbildung nicht so klar auf der Hand wie bei anderen Arten der allgemeinen und beruflichen Bildung. Die Wichtigkeit eines öffentlichen Angebots von Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen, die zum Erwerb von anerkannten Berufsqualifikationen führen, ist allseits akzeptiert. Dabei werden allgemeine berufs- bzw. beschäftigungsbezogene Kompetenzen und Fertigkeiten vermittelt, die den Absolventen zur Ausübung von bestimmten beruflichen Tätigkeiten in verschiedenen Arbeitsorganisationen befähigen. Solche Kompetenzen und Fertigkeiten kommen in den verschiedensten Berufen und bei der Ausübung unterschiedlicher Funktionen innerhalb einer Organisation zur Anwendung. Ebenso wird allgemein anerkannt, daß öffentliche Stellen Umschulungsmaßnahmen für Arbeitslose durchführen und finanzieren, um diesen den Eintritt in ein neues Beschäftigungsverhältnis zu erleichtern. Angesichts dessen, daß sich der Staat in diesen Bereichen der Humanressourcenentwicklung engagiert, könnte man den Standpunkt vertreten, daß er auch auf dem Gebiet der beruflichen Fortbildung eine aktive Politik betreiben sollte. Durch selektive bildungspolitische Maßnahmen könnten wichtige Zielsetzungen gefördert werden, wie z.B. die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit, der Produktivität und des wirtschaftlichen Wachstums, die Chancengleichheit, die Erhöhung der gesellschaftlichen Mobilität und die Verringerung der Einkommensunterschiede.

Allerdings handelt es sich bei der überwiegenden Mehrzahl der beruflichen Fortbildungsschulungen um betriebliche

**Bei der überwiegenden Mehrzahl der beruflichen Fortbildungsschulungen handelt es sich um betriebliche Weiterbildungsmaßnahmen bzw. Personal-schulungen. Diese fallen in den Zuständigkeitsbereich der Arbeitgeber, finden während der Arbeitszeit statt und werden von den Arbeitgebern finanziert. Fortbildungsschulungen dieser Art weisen einen klaren Bezug zu den jeweiligen Arbeitsaufgaben auf. Ist dem Staat hier überhaupt ein Mitspracherecht einzuräumen, und wenn ja, welche politischen Vorgehensweisen sollten hierfür gewählt werden?**



**„[...] in Marktwirtschaften kann die zentralisierte Strategie in Bereichen zur Anwendung kommen, in denen es nur einen einzigen Arbeitgeber gibt. So ist etwa die Aus- und Weiterbildung der militärischen Streitkräfte in allen Ländern entsprechend organisiert. In einigen europäischen Ländern, z.B. Belgien, Frankreich, Spanien, Italien und Griechenland, spielen die in den 60er Jahren oder früher gegründeten staatlichen Fachhochschulen für die öffentliche Verwaltung eine zentrale Rolle im Hinblick auf die Aus- und Weiterbildung von Staatsbeamten. Solche Bildungseinrichtungen veranstalten obligatorische Ausbildungsgänge für Beamtenanwärter von 6 bis 24 Monaten Dauer [...]“**

Weiterbildungsmaßnahmen bzw. Personalschulungen. Diese fallen in den Zuständigkeitsbereich der Arbeitgeber, finden während der Arbeitszeit statt und werden von den Arbeitgebern finanziert. Fortbildungsschulungen dieser Art weisen einen klaren Bezug zu den jeweiligen Arbeitsaufgaben auf. Ist dem Staat hier überhaupt ein Mitspracherecht einzuräumen, und wenn ja, welche politischen Vorgehensweisen sollten hierfür gewählt werden?

## Politische Eingriffsmöglichkeiten des Staates

Allgemein betrachtet hat ein Staat die Möglichkeit, den Bereich der beruflichen Fortbildung dem freien Spiel des Marktes zu überlassen oder aber selbst aktiv einzugreifen, indem er etwa folgende Strategien anwendet:

- ☐ staatliche Veranstaltung und Kontrolle;
- ☐ Regulierung und Normierung;
- ☐ Einkommensumverteilung, z.B. an einkommensschwache Regionen, benachteiligte Gruppen;
- ☐ Anreize, z.B. Steuerbefreiungen, Abgabensysteme;
- ☐ Fördermaßnahmen, so etwa Beihilfen und Stipendien;
- ☐ Verbreitung von Informationen an Nutzer und Anbieter.

Oft werden mehrere politische Maßnahmen gleichzeitig eingesetzt. Es lassen sich jedoch folgende hauptsächliche Verfahrensweisen herauskristallisieren (siehe Tabelle 1). Dieser Artikel befaßt sich mit den unterschiedlichen Auswirkungen von verschiedenen politischen Strategien, die der Autor im Laufe seiner langjährigen Tätigkeit im Berufsbildungsbereich beobachtet hat. Abschließend werden einige allgemeine Grundsätze für das politische Eingreifen des Staates auf diesem Gebiet empfohlen.

### Staatliche Veranstaltung und Kontrolle

Diese Strategie wurde in den Zentralverwaltungswirtschaften (Planwirtschaften) angewandt. Da hier der Staat Hauptarbeitgeber der Erwerbsbevölkerung war, übte

er auch eine direkte Kontrolle über die Entwicklung der Humanressourcen aus. Ein gutes Beispiel dafür war die Aus- und Weiterbildung von höheren Funktionären in der früheren Sowjetunion. Die Schulung von Ministern, stellvertretenden Ministern und höheren Verwaltungsfunktionären stand unter der Aufsicht des Ministerrates. Diese war sowohl politischer als auch beruflicher Natur und erfolgte an der Akademie für Volkswirtschaft in Moskau. Die Akademie bildete darüber hinaus auch Lehrkräfte für entsprechende Schulungszentren in den verschiedenen Sowjetrepubliken aus und entwickelte Curricula und Lehrmittel für diese Einrichtungen. Die Teilnahme war zwingend vorgeschrieben und wurde vom Staat finanziert.


Analog dazu kontrollierten die verschiedenen Ministerien Netzwerke von Schulungszentren in ihren jeweiligen Wirtschaftssektoren. Fachleute und Führungskräfte wurden alle 4 bis 5 Jahre zur Fortbildung einberufen. Die Schulungen gründeten sich auf wissenschaftliche Disziplinen, und der Aufbau der Schulungszentren entsprach dem einer Universität mit „Lehrstühlen“ und Professuren. Die Normierung umfaßte sogar die praktische Einrichtung der Zentren, und diese sahen daher in den verschiedenen Hauptstädten der früheren Sowjetrepubliken erstaunlich ähnlich aus. Die Anlage und der Standard der Schlafräume und Unterrichtsräume waren z.B. in den Zentren in Tallinn, Moskau und Bischkek weitgehend identisch.

Auch in Marktwirtschaften kann die zentralisierte Strategie in Bereichen zur Anwendung kommen, in denen es nur einen einzigen Arbeitgeber gibt. So ist etwa die Aus- und Weiterbildung der militärischen Streitkräfte in allen Ländern entsprechend organisiert. In einigen europäischen Ländern, z.B. Belgien, Frankreich, Spanien, Italien und Griechenland, spielen die in den 60er Jahren oder früher gegründeten staatlichen Fachhochschulen für die öffentliche Verwaltung eine zentrale Rolle im Hinblick auf die Aus- und Weiterbildung von Staatsbeamten. Solche Bildungseinrichtungen veranstalten obligatorische Ausbildungsgänge für Beamtenanwärter von 6 bis 24 Monaten Dauer; einige davon werben sogar Nachwuchskräfte für den Staatsdienst an. Diese Fach-



**Tabelle 1:**

## **Eingriffsmöglichkeiten des Staates auf dem Gebiet der beruflichen Fortbildung: Vergleichende Analyse verschiedener Strategien**

<b>Strategie</b>	<b>Funktionsweise</b>	<b>Probleme</b>	
<b>1.</b> Der Staat veranstaltet Schulungen in zentral gelenkten Bildungseinrichtungen. Zentrale Curriculumplanung. Teilnahme alle 4 – 5 Jahre zwingend vorgeschrieben.	Bürokratische, zentralisierte Lenkung.	Anpassungs- und Motivationsprobleme.	<div> <b>Maximales Eingreifen</b>    <b>Minimales Eingreifen</b> </div>
<b>2.</b> Der Staat trägt oder fördert Bildungseinrichtungen, die Schulungen kostenlos oder gegen eine symbolische Gebühr anbieten. Dezentrale Curriculumplanung. Keine Teilnahmeverpflichtung.	Fachliche, dezentrale Lenkung.	Probleme im Hinblick auf die Setzung von Bedarfsschwerpunkten.	
<b>3.</b> Der Staat gibt Normen für den Umfang der beruflichen Weiterbildung vor und übt eine quantitative Kontrolle aus. Die Durchführung obliegt dem Arbeitgeber.	Marktwirtschaftliche Lenkung bei stabiler Nachfrage.	Probleme in Bezug auf die Sicherung und Verbreitung von Qualitätsnormen.	
<b>4.</b> Der Staat vergibt Beihilfen an Arbeitgeber und Fortbildungsteilnehmer, mit denen diese auf dem freien Markt angebotene Schulungen bestreiten. Wettbewerb zwischen den Anbietern, die sich aus Gebühren finanzieren.	Marktwirtschaftliche Lenkung mit staatlicher Förderung.	Problem der Abhängigkeit von staatlichen Fördermitteln.	
<b>5.</b> Keinerlei Eingreifen des Staates. Angebot und Nachfrage werden durch die Kräfte des Marktes bestimmt.	Marktwirtschaftliche Lenkung bei instabiler Nachfrage.	Probleme in Bezug auf die Schwankungen des Marktes und eine ungleichmäßige Verteilung.	

hochschulen werden vom jeweils zuständigen Ministerium für den öffentlichen Dienst finanziert und beaufsichtigt. (Darüber hinaus bieten diese Einrichtungen auch nicht obligatorische Fortbildungsschulungen an.) In anderen europäischen Ländern ist die Aus- und Weiterbildung von Beamten hingegen dezentral organisiert (Zanghi 1994).

Der Vorteil eines zentralisierten Systems liegt darin, daß es eine systematische Aus- und Weiterbildung sämtlicher Personalkategorien gestattet. Dadurch läßt sich relativ leicht eine „kritische Masse“ erreichen und eine Botschaft innerhalb des Systems weiterverbreiten. Eine einheitliche Aus- und Weiterbildung fördert die Entwicklung von gemeinsamen Wertvorstellungen und einer gemeinschaftlichen

Kultur, und die beruflichen Aufstiegswege können an die Fortbildung geknüpft werden.

Probleme ergeben sich in Bezug auf die Anpassungsfähigkeit und die Motivation der Teilnehmer. Zentral gelenkte Systeme reagieren nur langsam auf veränderte Bedürfnisse und erzeugen eine gewisse Passivität und Abhängigkeit von höheren Instanzen. Außerdem kann es auch zu Motivationsproblemen kommen, da die Teilnahme obligatorisch ist.

### **Staatliche Förderung von Fortbildungseinrichtungen**

Bei dieser politischen Strategie trägt oder fördert der Staat Einrichtungen, die berufliche Fortbildungsschulungen kosten-



**„Im Falle einer staatlichen Förderung von Weiterbildungseinrichtungen werden die Bildungsmaßnahmen vollständig oder zumindest größtenteils aus dem zentralen Staatsbudget finanziert, doch erfolgt die Veranstaltung dezentral. Der Staat kontrolliert den Umfang und die Ziele der Weiterbildung mittels haushaltspolitischer Instrumente, indem er die Mittelzuweisung reguliert.“**

los oder gegen Entrichtung einer symbolischen Gebühr anbieten. Die Analyse der Berufsbildungsbedürfnisse, die Gestaltung der Curricula und die Vermarktung der Schulungen obliegt dem Fachpersonal an den einzelnen Einrichtungen. Es besteht keine Teilnahmeverpflichtung, und die Entscheidung für eine Teilnahme gründet sich auf die Beurteilung des voraussichtlichen Nutzens der Schulung für die jeweilige berufliche Tätigkeit.

Viele berufliche Fortbildungseinrichtungen, die Ende der 60er, Anfang der 70er Jahre in Westeuropa entstanden, orientierten sich an diesem Modell, so z.B. das „Civil Service College“ (CSC) im Vereinigten Königreich, das 1970 gegründet wurde und drei- oder vierwöchige Fachschulungen für Staatsbedienstete anbot. Der Jahresbericht des Direktors des CSC enthielt eine eingehende Analyse des Zustands des britischen Staatsdienstes und seiner Bildungsbedürfnisse. (Seit 1989 arbeitet das CSC als „Executive Agency“ – „Agentur für Führungskräfte“ –, und Hauptanliegen des Direktors ist seitdem der finanzielle Erfolg der Einrichtung.) Auch in Norwegen bot das Verwaltungsministerium eine viermonatige Schulung für leitende Tätigkeiten im öffentlichen Dienst an. In Finnland entwarf das Aus- und Weiterbildungszentrum für den Staatsdienst Mitte der 80er Jahre eine zwölfwöchige Verwaltungsschulung für höhere Beamte. Alle genannten Fortbildungsprogramme wurden aus dem zentralen Staatshaushalt finanziert.

Darüber hinaus gründeten auch Universitäten und Berufsbildungseinrichtungen eigene Weiterbildungszentren. Diese wurden mit Mitteln aus dem zentralen Staatshaushalt gefördert und boten Kurse gegen Entrichtung einer symbolischen Gebühr an. Das gleiche Modell herrschte auch im privatwirtschaftlichen Sektor vor: Großunternehmen richteten Schulungszentren oder -abteilungen ein, die der Konzernzentrale unterstellt waren und ihre Dienste den verschiedenen Produktionseinheiten und Abteilungen kostenlos anboten.

Im Falle einer staatlichen Förderung von Weiterbildungseinrichtungen werden die Bildungsmaßnahmen vollständig oder zumindest größtenteils aus dem zentralen Staatsbudget finanziert, doch erfolgt die

Veranstaltung dezentral. Der Staat kontrolliert den Umfang und die Ziele der Weiterbildung mittels haushaltspolitischer Instrumente, indem er die Mittelzuweisung reguliert. Die Gestaltung des Curriculums ist dagegen Angelegenheit des Vorstands, der Leitung und des Fachpersonals der jeweiligen Bildungseinrichtungen. In zahlreichen Ländern sind die Sozialpartner in den Verwaltungsgremien vertreten.

Der Vorteil dieser Strategie liegt darin, daß sie die Entwicklung von relativ intensiven und wohlgedachten Weiterbildungsprogrammen gestattet, die unter marktwirtschaftlichen Bedingungen für die Nutzer nicht erschwinglich wären. Der Preis bildet hier kein Hindernis für die Teilnahme, und allen Bürgern kann ungeachtet der ihnen zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel gleicher Zugang zur Weiterbildung angeboten werden.

Allerdings schafft das Fehlen eines Preismechanismus unter Umständen auch Probleme. Die Mittelzuweisung und die Gestaltung der Schulungen gründen sich auf fachliche Überlegungen. Die Weiterbildung ist „produktionsgesteuert“, doch eine „Reaktion des Marktes“, die etwa einen Fingerzeig auf die Berufsbildungsbedürfnisse und die geforderten Schwerpunkte geben könnte, bleibt aus. Kostenlos angebotene Schulungen können außerdem eine zu hohe Zahl von Bewerbungen hervorrufen, wodurch den Veranstaltern die Macht verliehen wird, unter den Interessenten nach eigenem Ermessen auszuwählen. Starre Finanzierungsmechanismen gestatten den Bildungseinrichtungen selbst bei steigender Nachfrage keine Erweiterung ihres Angebots.

### **Marktwirtschaftliches Modell mit quantitativen Normenvorgaben**

Ein marktwirtschaftliches Modell mit quantitativen Normenvorgaben geht im wesentlichen von dem Prinzip aus, daß ein Markt für Weiterbildungsleistungen geschaffen und die Bestimmung des Umfangs und der Art der veranstalteten Schulungen der Nachfrage dieses Marktes überlassen wird. Der Staat kann den Weiterbildungsmarkt regulieren, indem er quantitative Normen in Bezug auf die Weiterbildung vorgibt oder eine allgemei-



ne Fortbildungspflicht vorschreibt. Die Normen können sich auf bestimmte Berufsgruppen beziehen, etwa auf Piloten, Lehrer oder Beschäftigte des Gesundheitswesens, die regelmäßig an Fortbildungsmaßnahmen teilnehmen müssen. Der Inhalt dieser Fortbildung muß dagegen nicht unbedingt reguliert sein; den Arbeitgebern wird in der Regel in bezug auf die Art, wie sie die ihnen auferlegte Verpflichtung erfüllen, freie Hand gelassen. So sehen etwa die finnischen Gesetze zum Sozialfürsorge- und Gesundheitswesen vor, daß alle Beschäftigten mindestens einmal alle zehn Jahre eine Fortbildungsschulung absolvieren müssen. Bei den Lehrern wurde die jährliche Teilnahme an Fortbildungsschulungen von den Arbeitgebern und der Lehrgewerkschaft in den Tarifvertrag aufgenommen. Infolgedessen wurde in diesen Bereichen eine stetige Nachfrage nach Fortbildungsmaßnahmen geschaffen und eine ausreichende Finanzierung durch die Arbeitgeber sichergestellt. Dementsprechend bieten die Universitäten und Fachhochschulen für das Sozial- und das Gesundheitswesen zahlreiche Fortbildungsgänge für diese Berufsgruppen an.

In einigen Ländern wurden Normen in bezug auf die Weiterbildung im Beamtenrecht festgeschrieben. So enthält etwa das lettische Staatsbeamtengesetz von 1994 eine Verpflichtung zur Veranstaltung von betrieblichen Fortbildungsmaßnahmen. Dementsprechend sieht das Gesetz vor, daß die Leiter von Einrichtungen des öffentlichen Dienstes dafür Sorge zu tragen haben, daß die ihnen unterstellten Beamten innerhalb von drei Jahren mindestens 45 Tage betriebliche Fortbildung durchlaufen.

Ein Beispiel für eine solche allgemeine Fortbildungspflicht bildet die EU-Richtlinie 89/391/EWG zur Einführung von Maßnahmen, mit denen die Verbesserung des Arbeitsschutzes gefördert werden soll. Gemäß Artikel 12 hat der Arbeitgeber dafür Sorge zu tragen, daß jeder Arbeitnehmer eine angemessene Arbeitsschutzschulung durchläuft. Die EU-Richtlinie ist in den verschiedenen Mitgliedstaaten in einzelstaatliche Gesetze übertragen worden, und infolgedessen wurden in vielen Betrieben Kontrolltechnischschulungen für Führungskräfte sowie Schulungen für die Gesamtbelegschaft zur Erhöhung des all-

gemeinen Arbeitsschutzbewußtseins abgehalten.

Eine weitere Möglichkeit besteht darin, den Umfang der für Personalschulungen bestimmten finanziellen Mittel zu regulieren. Nach dem französischen Gesetz zur beruflichen Weiterbildung von 1971 (dem sogenannten „Delors-Gesetz“) müssen Unternehmen mit mehr als zehn Beschäftigten eine gesetzlich festgelegte Summe für die berufliche Weiterbildung ihrer Mitarbeiter aufwenden oder stattdessen den gleichen Betrag als „Weiterbildungsabgabe“ an den Staat abführen. Seit 1993 liegt dieser Abgabensatz bei 1,5 % der betrieblichen Lohn- und Gehaltssumme. Die Entscheidungsfreiheit der Unternehmen im Hinblick auf die Auswahl der Anbieter, Teilnehmer und Schulungen ist dahingehend eingeschränkt, daß die Lehrgänge staatlich anerkannt und in einem betrieblichen Bildungsplan aufgeführt sein müssen. Darüber hinaus muß der Betrieb die Auflage erfüllen, daß 0,3 % des festgelegten Mindestbetrags für die Förderung der beruflichen Bildung von jungen Arbeitnehmern und 0,15 % für den „individuellen Bildungsurlaub“ aufgewendet werden (Auer 1992). Die Verwaltung der Berufsbildungsfonds in Frankreich erfolgt im Rahmen des Tarifsystems und der Betriebskomitees. Nichtsdestoweniger kommt dem Zentralstaat laut Auer (1992) angesichts der generellen Schwäche der Gewerkschaften eine wichtige Rolle als Regulierungsinstanz zu.

Auch in Dänemark zahlen die Arbeitgeber eine Berufsbildungsabgabe, die zur Finanzierung der beruflichen Bildungseinrichtungen verwendet wird. Hier hat jedoch der Staat die Entscheidungsgewalt an die als Selbstverwaltungsinstanzen geführten, marktwirtschaftlich orientierten Berufsbildungseinrichtungen abgetreten. Diese agieren als unabhängige Entscheidungsträger im Rahmen der geltenden Gesetze und arbeiten diesbezüglich mit den Sozialpartnern zusammen.

Das Konzept der Berufsbildungsabgabe hat allerdings in vielen Ländern gemischte Gefühle ausgelöst. In Deutschland beabsichtigte die von den Sozialdemokraten geführte Bundesregierung in den 70er Jahren die Einführung eines Zwangsabgabensystems, doch wurde dieser Vorschlag von den Gewerkschaften verworfen. Diese

**„Ein marktwirtschaftliches Modell mit quantitativen Normenvorgaben geht im wesentlichen von dem Prinzip aus, daß ein Markt für Weiterbildungsleistungen geschaffen und die Bestimmung des Umfangs und der Art der veranstalteten Schulungen der Nachfrage dieses Marktes überlassen wird. Der Staat kann den Weiterbildungsmarkt regulieren, indem er quantitative Normen in bezug auf die Weiterbildung vorgibt oder eine allgemeine Fortbildungspflicht vorschreibt.“**



**„Der Vorteil von quantitativen Normenvorgaben liegt darin, daß durch diese ein Mindestmaß für den Umfang der Weiterbildungsaktivitäten festgelegt wird.“**

**„Nachteile ergeben sich aus dem kostspieligen bürokratischen Verwaltungsapparat, der zur Überwachung und Verteilung der Gelder erforderlich ist. Ebenso läßt sich in Frage stellen, inwieweit die Anwendung einheitlicher Abgabensätze zu rechtfertigen ist.“**

wollten den Einzug einer staatlichen Kontrolle in einen Bereich verhindern, auf den sie auf Unternehmensebene über die Betriebsräte maßgeblichen Einfluß nehmen konnten. In Finnland schlugen die Gewerkschaften 1996 die Einführung einer Berufsbildungsabgabe vor, um die Veranstaltung von Fortbildungsschulungen und die Beschäftigung zu fördern, doch wurde dieser Vorschlag von den Arbeitgebern prompt abgelehnt, da er ihres Erachtens eine Erhöhung der Lohnnebenkosten herbeiführen würde. Im Vereinigten Königreich wurde das bestehende Abgabensystem in den frühen 80er Jahren abgeschafft, wie wir im späteren Verlauf des Artikels noch sehen werden. Allerdings wird laut dem Bericht von Hillage über die betriebliche Aus- und Weiterbildung in Großbritannien (1996) inzwischen von verschiedenen Seiten die Wiedereinführung einer Berufsbildungsabgabe gefordert.

Der Vorteil von quantitativen Normenvorgaben liegt darin, daß durch diese ein Mindestmaß für den Umfang der Weiterbildungsaktivitäten festgelegt wird. Mittels gesetzlicher Vorschriften kann die Finanzierung sichergestellt und der jeweilige Beitrag der verschiedenen Beteiligten festgelegt werden. Da alle Arbeitgeber Gelder für die Berufsbildung aufwenden müssen, sinkt die Versuchung, qualifiziertes Personal von anderen Betrieben abzuwerben, um Kosten einzusparen.

Nachteile ergeben sich aus dem kostspieligen bürokratischen Verwaltungsapparat, der zur Überwachung und Verteilung der Gelder erforderlich ist. Ebenso läßt sich in Frage stellen, inwieweit die Anwendung einheitlicher Abgabensätze zu rechtfertigen ist. Die Aus- und Weiterbildungsanforderungen sind von Fall zu Fall sehr unterschiedlich, und standardisierte Lösungen werden dem einen oder anderen möglicherweise nicht gerecht. Die Normenvorgaben können auch gar zu ehrgeizig ausfallen, wie etwa in dem lettischen Beispiel, so daß die Arbeitgeber unter Umständen nicht über die notwendigen Voraussetzungen zur Erfüllung der Anforderungen verfügen. Eine stabile Nachfrage kann eventuell auch zu einer Vernachlässigung der Qualität beitragen. Finnische Lehrer klagen oft über die dürftige Qualität ihrer jährlichen Pflichtschulungstage, die in den Tarifverträgen dieser Berufsgruppe festgeschrieben sind.

## **Marktwirtschaftliches Modell mit staatlicher Förderung**

Bei einem marktwirtschaftlichen Modell mit staatlicher Förderung sind der Preismechanismus und der Wettbewerb zwischen den Anbietern zentrale Elemente der staatlichen Strategie. Der Staat möchte jedoch eventuell auch hier einen lenkenden Einfluß auf den Weiterbildungsbereich ausüben, um den Ausbau wichtiger Kompetenzen sicherzustellen. Dies erfolgt durch die Vergabe von Beihilfen an Unternehmen oder Einzelpersonen, mit denen diesen der Erwerb von Bildungsleistungen auf dem Markt ermöglicht wird. Anstatt die Mittel den Bildungseinrichtungen zufließen zu lassen, vergibt der Staat die Gelder direkt an die Nutzer der Bildungsleistungen. Diese können daraufhin Angebote einholen und denjenigen Veranstalter auswählen, der ihnen das meiste fürs Geld bietet.

Ein Beispiel hierfür liefert die finnische Regierung. 1987 beschloß die Regierung eine Änderung ihrer Politik in bezug auf die Finanzierung von beruflichen Fortbildungsschulungen. Dabei wurde von dem Grundsatz ausgegangen, daß die Arbeitgeber als Nutznießer des Kompetenzausbaus, der ihnen eine Produktivitätssteigerung beschert, auch die Kosten dafür zu tragen haben. Die bestehenden staatlichen Subventionen für die Bildungseinrichtungen wurden nach und nach gestrichen, wodurch diese gezwungen wurden, zur Deckung ihrer Kosten Gebühren zu erheben. Um die Folgen der Umstellung abzumildern, stellte der Staat Beihilfen für Arbeitgeber und selbständige Unternehmer bereit, denen die Finanzierung von beruflichen Bildungsmaßnahmen andernfalls schwerfallen würde. Auch das System der Aus- und Weiterbildung von Arbeitslosen wurde 1991 entsprechend geändert. Der Staat weist dem Arbeitsministerium über den zentralen Etat Mittel zu, das damit zahlreiche Bildungseinrichtungen und Hochschulen mit der Durchführung von Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen für Arbeitslose beauftragt. Die Auftragsvergabe findet nach einer Ausschreibung statt, die unter Wettbewerbsbedingungen erfolgt.

Durch die Bereitstellung von Fördergeldern kann der Staat das Angebot und die Nachfrage in die gewünschte Richtung



lenken. Der Beitritt Finnlands zur EU im Jahre 1995 erzeugte einen erheblichen Schulungsbedarf in Bezug auf die europäische Integration sowie in Fremdsprachen. 1994 richtete die Regierung einen Fonds von 40 Millionen FIM ein, aus dem Arbeitgeber, die EU-Schulungen für ihre Belegschaften veranstalten wollen, Unterstützung erhalten. Diese staatlich geförderte Ankurbelung der Nachfrage wirkte sich auch auf die Angebotsseite aus, und so gibt es in Finnland mittlerweile zahlreiche Einrichtungen, die EU-bezogene Schulungen anbieten.

Der Vorteil des marktwirtschaftlichen Modells besteht darin, daß die Entscheidungsgewalt auf den Nutzer übertragen wird, der auch für die Kosten aufkommt. Jemand, der selbst die Kosten bestreitet, kann auch qualitativ hochwertige Dienstleistungen verlangen und im Falle der Unzufriedenheit zu einem anderen Anbieter wechseln. Fließt die staatliche Förderung nicht dem Anbieter, sondern vielmehr dem Auftraggeber zu, wird der Wettbewerb zwischen den Produzenten nicht verzerrt. Die Konkurrenz und die Entrichtung von Gebühren dürften zur Erhöhung der Qualität und Effizienz der angebotenen Bildungsleistungen beitragen. Durch Fördermaßnahmen kann die Regierung das Angebot und die Nachfrage beeinflussen.

Die Nachteile liegen in den allgemeinen Problemen, die mit dem marktwirtschaftlichen Modell zusammenhängen, so z.B. den unzureichenden Informationen auf dem Markt, einer ungleichmäßigen Verteilung der Ressourcen und ungleichen Möglichkeiten zur Nutzung des Angebots sowie den Nachfrageschwankungen, die sich aus den Auf- und Abwärtsbewegungen der Konjunktur ergeben. Ob die Berufsbildungsbedürfnisse den gleichen Schwankungen unterworfen sind, ist zweifelhaft. Der Mangel an Informationen spiegelt sich in einem konservativen Nachfrageverhalten wider. Manche Veranstalter von MBA-Programmen klagen darüber, daß sie sich kaum getrauten, die von ihnen angebotenen Bildungsgänge abzuändern, da die Nutzer stets gleichbleibende Inhalte forderten. Da die Auftraggeber keinerlei Interesse für innovative Programme zeigen, gehen die Anbieter ungern das Risiko ein, in die Entwicklung innovativer Produkte zu investieren.

Ein weiterer Effekt ist, daß sich das Angebot tendenziell auf Themenbereiche konzentriert, die eine große potentielle Klientel ansprechen. So wird auf dem Markt zwar eine Fülle von Lehrgängen angeboten, die die Entfaltung von allgemein verwertbaren Kompetenzen zum Ziel haben (z.B. EDV-Kenntnisse, kommunikative Kompetenzen, Fremdsprachen, Sitzungs- und Tagungsorganisation, Geschäftskorrespondenz, Zeitmanagement usw.), jedoch nur sehr wenige Schulungen, die auf die Förderung von Problemlösungsfähigkeiten in komplexen Sachgebieten ausgerichtet sind (z.B. in Bezug auf den Städtebau, die Verkehrssicherheit, die Vorbeugung von Jugendkriminalität oder die wirtschaftliche Wiederbelebung von benachteiligten Regionen).

Die dritte negative Folge könnte die Tendenz zur Minimalisierung der Fortbildungsmaßnahmen sein. Eine typische Schulung ist im Normalfall offenbar ein dreitägiger Lehrgang, da die Arbeitgeber nicht gewillt sind, in längere Bildungsgänge zu investieren. Der Lerneffekt solcher kurzer Schulungsphasen kann durchaus in Zweifel gezogen werden.

Durch staatliche Fördermaßnahmen sind die negativen Auswirkungen abgeschwächt worden. Es läßt sich schwer abschätzen, ab wann die Unterstützung der öffentlichen Hand eine Abhängigkeit von Beihilfen auslöst. Die günstigste Verfahrensweise dürfte vielleicht darin bestehen, die Kostenlast zwischen den Nutzern und dem Staat aufzuteilen.

### **Marktwirtschaftliche Lenkung ohne staatliche Eingriffe**

Die Kommerzialisierung und „Deregulierung“ auf dem Gebiet der beruflichen Fortbildung setzte im Vereinigten Königreich unter der konservativen Regierung von Margaret Thatcher Anfang der 80er Jahre ein. Die damalige britische Regierung schaffte fast sämtliche „Industry Training Boards“ (branchenspezifische Berufsbildungsausschüsse) ab, die von den Unternehmen zur Förderung der Aus- und Weiterbildung der Arbeitnehmer eine Berufsbildungsabgabe einforderten. Nach Auffassung der Regierung war das System zu kompliziert und der Verwaltungsapparat zu teuer. Darüber hinaus neigten die Arbeitgeber dazu, nur solche Berufsbil-

**„Bei einem marktwirtschaftlichen Modell mit staatlicher Förderung sind der Preismechanismus und der Wettbewerb zwischen den Anbietern zentrale Elemente der staatlichen Strategie. Der Staat möchte jedoch eventuell [...] einen lenkenden Einfluß auf den Aus- und Weiterbildungsbereich ausüben, [...] [und zwar] durch die Vergabe von Beihilfen an Unternehmen oder Einzelpersonen, mit denen diesen der Erwerb von Bildungsleistungen auf dem Markt ermöglicht wird. Anstatt die Mittel den Bildungseinrichtungen zufließen zu lassen, vergibt der Staat die Gelder direkt an die Nutzer der Bildungsleistungen.“**



Tabelle 2.

## Wesentliche Entwicklungstendenzen in der betrieblichen Fortbildung und Wachstum des BIP in Finnland von 1984 bis 1993

Prozentualer Anteil der Beschäftigten, die eine Fortbildung durchlaufen hatten:

Geschlecht und Arbeitnehmerstatus	1984	1985	1986	1987	1989	1991	1992	1993
<b>Sämtliche Arbeitnehmer</b>	30,6	31,5	32,7	34,4	43,8	41,7		41,4
- Männer	32,0	30,9	34,0	33,9	42,6	39,0		39,6
- Frauen	29,1	32,2	31,3	35,0	45,0	44,3		44,1
<b>Höhere Angestellte</b>	54,0	54,7	59,6	60,4	74,5	64,0		60,0
<b>Administrativos</b>								
Niedere	38,8	41,9	39,1	43,2	53,1	47,6		49,9
Arbeiter	15,6	14,8	16,8	17,8	24,8	24,1		22,5

Schulungstage pro Fortbildungsteilnehmer:

Geschlecht und Arbeitnehmerstatus	1984	1985	1986	1987	1989	1991	1992	1993
<b>Sämtliche Arbeitnehmer</b>	7,4	7,1	7,0	6,5	6,0	6,8		6,2
- Männer	8,5	8,5	7,8	7,3	7,1	7,7		7,9
- Frauen	6,2	5,8	6,1	5,6	5,0	6,0		4,8
<b>Höhere Angestellte</b>	8,1	8,5	7,8	7,9	7,4	7,6		8,1
<b>Niedere Angestellte</b>	7,4	6,2	6,9	5,9	5,5	6,3		5,8
<b>Arbeiter</b>	6,2	7,6	6,1	5,9	5,4	6,3		4,3

Prozentuale Veränderung des BIP umgerechnet auf das Preisniveau von 1985:

<b>BIP</b>	3,1	3,3	2,4	4,1	5,7	-7,1	-3,6	-2,0
------------	-----	-----	-----	-----	-----	------	------	------

Quelle: Finnisches Statistisches Zentralamt 1995, OECD 1995

Viele andere Staaten folgten Ende der 80er Jahren dem britischen Beispiel. Die neue Erwachsenenbildungspolitik der finnischen Regierung wurde bereits weiter oben angesprochen. In Schweden und den Niederlanden überließ der Staat Anfang der 90er Jahre das Feld den Kräften des Marktes. Selbst die Aus- und Weiterbildungseinrichtungen für den Staatsdienst wurden privatisiert. In Schweden löste die Regierung 1992 die zentrale Aus- und Weiterbildungsanstalt für Staatsbeamte auf und überließ diesen Markt den privaten Schulungsanbietern. In den Niederlanden wurde die Fortbildungsanstalt des Staates in eine private Stiftung umgewandelt, die unter marktwirtschaftlichen Bedingungen operiert.

In der Bundesrepublik Deutschland ist das staatliche Engagement auf dem Gebiet der beruflichen Fortbildung seit jeher gering ausgeprägt. Dieses beschränkt sich auf die Aufstellung bestimmter Prüfungsanforderungen für Abschlüsse, die durch betriebliche Fortbildungsmaßnahmen erworben werden können. Das System der beruflichen Weiterbildung gründet sich auf die Grundsätze der freien Marktwirtschaft. Wichtigste Veranstalter von Fortbildungsschulungen sind die Betriebe, die mehr als die Hälfte des Gesamtvolumens der beruflichen Weiterbildung finanzieren. Ihre Hauptzielsetzung besteht darin, den eigenen Geschäftserfolg zu sichern, indem sie ihren Beschäftigten die Erhaltung und den Ausbau ihrer Kompetenzen ermöglichen (Weegmann 1992).

Der Vorteil des marktwirtschaftlichen Modells auf dem Gebiet der beruflichen Fortbildung liegt darin, daß die Zuständigkeit für die Entwicklung der Humanressourcen delegiert wird. Die jeweilige Unternehmensleitung trägt die volle Verantwortung für diesen Produktionsfaktor, ebenso wie ihr auch die Verantwortlichkeit für die anderen benötigten Produktionsfaktoren zukommt. Genauso trägt auch der einzelne Beschäftigte Verantwortung für seine persönliche berufliche Entfaltung und seinen „Marktwert“ auf dem Arbeitsmarkt. Da die Entscheidungsfindung und die Finanzierung dezentral erfolgen und keine öffentlichen Gelder beansprucht werden, ist auch keine kostspielige und zeitaufwendige administrative Kontrolle erforderlich. Diese Strategie ist auch aus finanzpolitischen Grün-

**„Der Vorteil des marktwirtschaftlichen Modells auf dem Gebiet der beruflichen Fortbildung liegt darin, daß die Zuständigkeit für die Entwicklung der Humanressourcen delegiert wird.“**

dungsmaßnahmen durchzuführen, die der jeweilige Training Board für angebracht hielt. Der Staat hat sich inzwischen aus der beruflichen Weiterbildung von Beschäftigten zurückgezogen und die diesbezüglichen Initiativen weitgehend den Arbeitgebern und örtlichen Gremien überlassen. Innerhalb des Staatsdienstes wurde das „Civil Service College“ 1989 in eine „Next Step Executive Agency“ umgewandelt, die sich seitdem unter marktwirtschaftlichen Bedingungen aus Gebühren finanziert.



den in Mode gekommen, da sich viele Staaten in letzter Zeit um den Abbau ihrer Haushaltsdefizite bemüht haben.

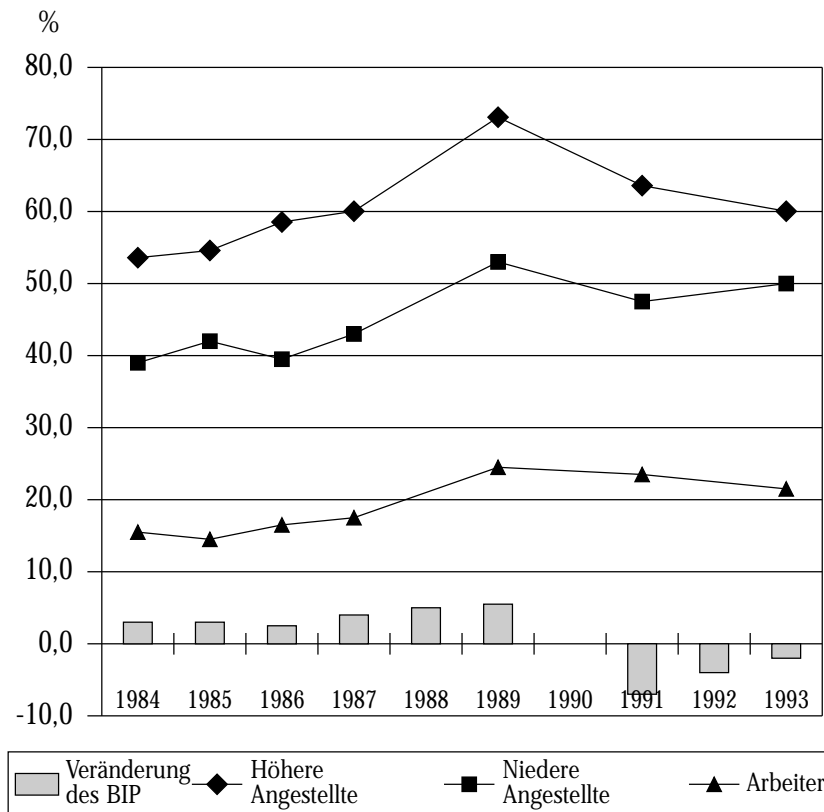
Die offensichtlichsten Probleme dieses Modells sind die ungleichmäßige Verteilung und die Schwankungen des Marktes. Bei ungehinderten marktwirtschaftlichen Bedingungen nehmen die Diskrepanzen zwischen reichen/produktiven Sektoren und armen/weniger produktiven Sektoren tendenziell zu. Auch die Betriebsgröße spielt eine wichtige Rolle: Je größer das Unternehmen, desto umfangreicher ist in der Regel das betriebliche Aus- und Weiterbildungsangebot. Ebenso ist generell zu beobachten, daß Personen mit guter Vorbildung in größerem Umfang an der beruflichen Fortbildung teilnehmen als Arbeitnehmer mit niedrigerem Bildungsstand. Die freie Marktwirtschaft wirkt dem Ziel der Gleichstellung aller Bürger entgegen. Ein weiteres Problem ist die schwankende Nachfrage in Abhängigkeit vom Konjunkturzyklus. Aufwendungen für die Aus- und Weiterbildung werden oft als erste gekürzt, wenn sich die Betriebe zu Sparmaßnahmen gezwungen sehen.

## Die Auswirkungen von unterschiedlichen staatlichen Vorgehensweisen

Im Hinblick auf die Beurteilung der Auswirkungen der verschiedenen staatlichen Vorgehensweisen ist bei internationalen Vergleichen eine gewisse Vorsicht geboten. Die Definitionen der „beruflichen Weiterbildung/Fortbildung“ oder der „betrieblichen Weiterbildung/Fortbildung“ fallen von Land zu Land unterschiedlich aus – so schließen etwa die Statistiken in einigen Ländern Lehrlingsausbildungen mit ein, in anderen wird die betriebliche Aus- und Weiterbildung am Arbeitsplatz komplett ausgeklammert usw. usf. Ungeachtet dessen können die langfristigen Entwicklungstendenzen durchaus bestimmte Auswirkungen der jeweiligen staatlichen Berufsbildungspolitik aufzeigen. Im folgenden werden wir uns mit zwei Ländern befassen, Finnland und Frankreich, in denen die Regierungen sehr unterschiedliche Strategien angewandt haben.

**Tabelle 3:**

### Prozentuale Teilnahme an der betrieblichen Fortbildung nach Arbeitnehmerstatus und Veränderung des BIP in Finnland 1984 – 1993



Quelle: Finnisches Statistisches Zentralamt 1995

### Finnland: Freie Marktwirtschaft

Die Angaben über Finnland wurden aus einer besonderen Stichprobenerhebung zur Erwerbstätigkeit entnommen, die vom Finnischen Statistischen Zentralamt erstellt wurde. Seit 1987 wurde diese Stichprobenerhebung alle zwei Jahre vorgenommen. Dazu wurden 6.900 ausgewählte Personen im Alter von 15 bis 64 Jahren einer Befragung unterzogen und die so gewonnenen Daten anschließend auf die gesamte Erwerbsbevölkerung hochgerechnet. Drei der im Rahmen der Umfrage gestellten Fragen bezogen sich auf die Teilnahme an arbeitgeberfinanzierten Fortbildungsmaßnahmen; hieraus wurden die wesentlichen Entwicklungstendenzen ermittelt (siehe Tabelle 2). Die Veränderung des Bruttoinlandsprodukts wird als Indikator für die wirtschaftliche Entwicklung angesehen.

**„Die offensichtlichsten Probleme dieses Modells sind die ungleichmäßige Verteilung und die Schwankungen des Marktes.“**



Tabelle 4.

**Betriebliche Fortbildung und Wachstum des BIP in Frankreich von 1984 bis 1993**

Betriebsgröße nach Anzahl der Beschäftigten	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
<b>Finanzielle Teilnahmequote (prozentualer Anteil an der Bruttolohn- und Gehaltssumme):</b>										
<b>10 bis 19</b>	1,13	1,14	1,15	1,30	1,34	1,31	1,29	1,29	1,51	1,61
<b>20 bis 49</b>	1,20	1,20	1,22	1,36	1,42	1,43	1,46	1,53	1,63	1,80
<b>50 bis 499</b>	1,46	1,51	1,54	1,72	1,88	2,02	2,17	2,28	2,33	2,50
<b>500 bis 1 999</b>	2,02	2,12	2,24	2,44	2,71	2,92	3,19	3,33	3,45	3,57
<b>2 000 oder mehr</b>	3,47	3,62	3,81	4,05	4,43	4,67	4,99	5,12	5,16	5,14
<b>GESAMT</b>	2,17	2,24	2,33	2,51	2,74	2,89	3,10	3,20	3,26	3,29
<b>Prozentualer Anteil der Arbeitnehmer, die eine Fortbildung durchlaufen hatten:</b>										
<b>10 bis 19</b>	6,6	6,0	6,2	6,8	7,9	7,3	7,9	6,6	7,1	7,8
<b>20 bis 49</b>	8,6	8,5	8,9	9,5	10,7	10,0	10,7	11,4	11,2	10,7
<b>50 bis 499</b>	16,1	16,3	17,8	19,2	20,9	22,0	23,4	25,4	25,4	27,4
<b>500 bis 1 999</b>	24,9	26,8	28,5	30,9	33,9	36,1	38,8	39,0	41,7	44,1
<b>2 000 oder mehr</b>	38,2	39,5	42,6	44,5	49,3	50,7	52,9	52,1	53,1	53,2
<b>GESAMT</b>	22,3	23,0	24,7	26,2	29,2	30,1	32,4	32,3	32,9	33,2
<b>Schulungstage pro Fortbildungsteilnehmer (7 Std./Tag):</b>										
<b>10 bis 19</b>	7,3	6,0	6,3	6,1	6,0	5,9	5,4	5,7	6,0	6,0
<b>20 bis 49</b>	5,7	6,3	5,7	5,9	5,7	6,1	5,6	5,4	5,6	6,0
<b>50 bis 499</b>	6,0	6,4	6,0	6,0	5,9	5,9	6,0	5,9	5,9	5,6
<b>500 bis 1 999</b>	6,7	6,7	6,7	6,3	6,1	6,3	6,4	6,4	6,3	6,0
<b>2 000 oder mehr</b>	7,9	8,3	7,9	7,7	7,6	7,7	7,7	8,0	7,7	7,4
<b>GESAMT</b>	7,4	7,4	7,0	6,9	6,7	6,9	6,9	7,0	6,9	6,4
<b>Prozentuale Veränderung des BIP umgerechnet auf das Preisniveau von 1980:</b>										
<b>BIP</b>	1,3	1,9	2,5	2,3	4,2	3,9	2,8	0,8	1,4	-1,5

Quelle: CEREQ 1995, 1996, OECD 1996

**„Marktschwankungen wirken sich auf die Teilnahmequoten der verschiedenen Arbeitnehmerkategorien in Finnland aus [...]“**

Aus dem finnischen Datenmaterial lassen sich einige Trends entnehmen. Die erste Phase kennzeichneten kontinuierliche staatliche Subventionszahlungen an die Bildungseinrichtungen, und die Teilnahmequote erlebte nur einen mäßigen Anstieg. 1987 wurde die Berufsbildungspolitik geändert. Öffentliche Fördergelder wurden eingezogen und ein marktwirtschaftliches Modell eingeführt. Von 1987 bis 1989 nahm der Umfang der beruflichen Fortbildung sprunghaft um 27 % zu – in dieser Zeit boomte die Wirtschaft, und die Arbeitslosigkeit lag auf sehr niedrigem Niveau. Dann trat das Land in eine schwere Rezession ein, die hohe Arbeitslosenzahlen mit sich brachte. Von 1990 bis 1993 schnellte die Arbeitslosenquote

von 3,5 % auf 19 % hoch. Diese Entwicklung spiegelte sich auch in einer sinkenden Teilnahme an der beruflichen Fortbildung wider.

Marktschwankungen wirken sich auf die Teilnahmequoten der verschiedenen Arbeitnehmerkategorien in Finnland aus (siehe Tabelle 3). Die Hochkonjunktur, gepaart mit der Einführung des marktwirtschaftlichen Modells, führte von 1987 bis 1989 einen Anstieg des Fortbildungsumfangs in allen Arbeitnehmerkategorien herbei, wenngleich davon in erster Linie die höheren Angestellten profitierten. Allerdings waren die am höchsten eingestuften Arbeitnehmergruppen auch am stärksten betroffen, als Anfang der 90er





Jahre schwerere Zeiten anbrachen. Das marktwirtschaftliche Modell fördert offenbar bei günstiger Wirtschaftslage eine ungleichmäßige Verteilung der Weiterbildung, wirkt sich jedoch in einer Rezession genau entgegengesetzt aus.

Die durchschnittliche Dauer der durchlaufenen Schulung pro Fortbildungsteilnehmer ist keinen systematischen Schwankungen unterworfen, obwohl im Laufe der Jahre eine leicht rückläufige Tendenz festzustellen ist. Die jährliche Schulungsdauer betrug 1993 etwa 6 Schulungstage pro Fortbildungsteilnehmer und 2,6 Tage pro Beschäftigten. Erwartungsgemäß nahmen höhere Angestellte häufiger und über längere Zeiträume an Fortbildungsschulungen teil als die niedriger eingestufteten Arbeitnehmerkategorien.

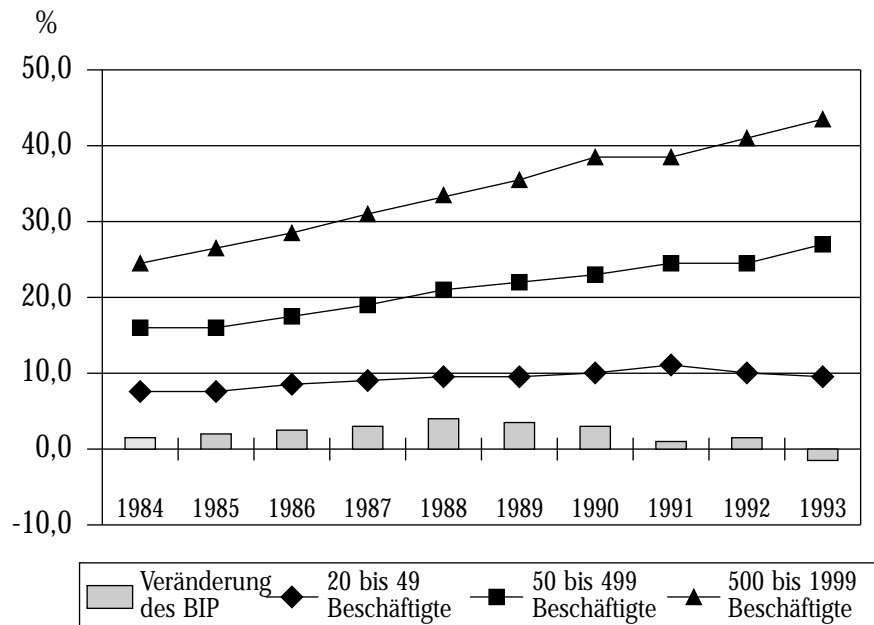
#### Frankreich: Gesetzlich vorgeschriebener Mindestumfang

In Frankreich garantiert seit geraumer Zeit das Gesetz zur beruflichen Weiterbildung die Bereitstellung wachsender finanzieller Mittel für diese Bildungsart, was sich in einem stetigen Anstieg der Teilnahmequoten der Beschäftigten niederschlägt (siehe Tabelle 4). Von 1978 bis 1986 lag der gesetzlich vorgeschriebene Mindestsatz bei 1,1 % der betrieblichen Brutto-lohn- und Gehaltssumme; von 1987 bis 1991 betrug er 1,2 %, seit 1992 1,4 %, und seit 1993 beläuft sich der Satz auf 1,5 %. Tatsächlich lagen die finanziellen Aufwendungen der Betriebe jedoch deutlich höher als das gesetzlich vorgeschriebene Minimum, in Großunternehmen sogar oft doppelt bis dreimal so hoch. Angesichts dieses Umstands kann die Notwendigkeit des Systems der gesetzlichen Berufsbildungsvorgaben und des damit verbundenen Verwaltungsapparates durchaus in Frage gestellt werden, wenn die tatsächlichen Aufwendungen der Unternehmen im Laufe der Jahre diese Vorgaben regelmäßig übertrafen.

Die französische Wirtschaft erlebte 1988 und 1989 einen kräftigen Aufschwung, auf den zwischen 1990 und 1992 eine Konjunkturabschwächung folgte, die schließlich 1993 in eine Rezession umschlug. Das Bruttoinlandsprodukt ging 1993 um 1,5 % zurück, und die Arbeitslosenquote stieg von 8,9 % im Jahre 1990 auf 11,7 % im Jahre 1993 (OECD 1996).

**Tabelle 5:**

#### Prozentuale Teilnahme an der betrieblichen Fortbildung nach Betriebsgröße und Veränderung des BIP in Frankreich 1984 - 1993



Quelle: CEREQ 1995, 1996, OECD 1996

In Frankreich unterliegt der Umfang der Teilnahme an der betrieblichen Fortbildung nicht dem Einfluß konjunktureller Schwankungen (siehe Tabelle 5). Die Teilnahmequoten sind in sämtlichen Betriebsgrößenkategorien stetig gestiegen, am stärksten jedoch in den größten Unternehmen, so daß die bestehende Diskrepanz zwischen den kleinsten und den größten Betrieben noch weiter gewachsen ist. Die Fortbildungsanstrengungen der französischen Arbeitgeber scheinen in stärkerem Maße vom gesetzgeberischen Vorgehen der Regierung abzuhängen als vom Konjunkturzyklus.

#### Vergleichende Beobachtungen

Wie bereits erwähnt, sollte man beim Vergleich von einzelstaatlichen Statistiken Vorsicht walten lassen. Die Begriffsdefinitionen weichen in den verschiedenen Ländern voneinander ab, gleiches gilt für die Erhebungsverfahren. Dennoch ist es interessant, einen Blick auf die Auswirkungen der unterschiedlichen Vorgehensweisen der Staaten auf die langfristigen Entwicklungen in Finnland und Frankreich

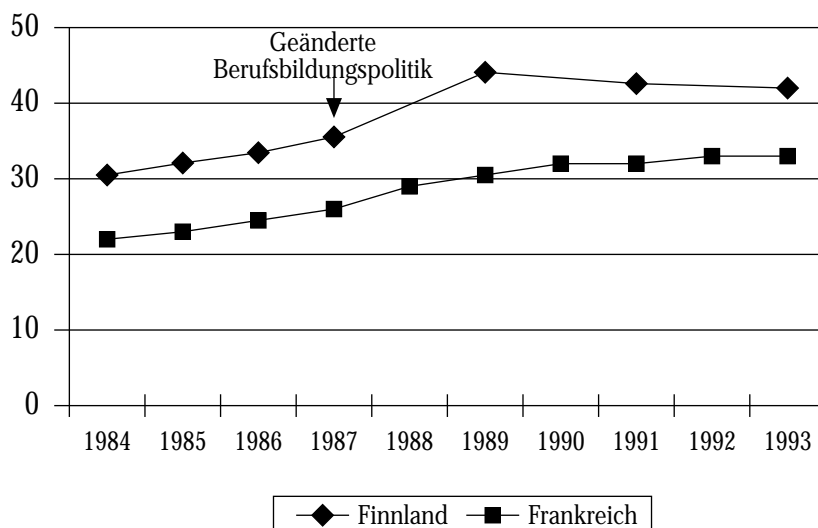
**„Das marktwirtschaftliche Modell fördert offenbar bei günstiger Wirtschaftslage eine ungleichmäßige Verteilung der Weiterbildung, wirkt sich jedoch in einer Rezession genau entgegengesetzt aus.“**

**„In Frankreich unterliegt der Umfang der Teilnahme an der betrieblichen Fortbildung nicht dem Einfluß konjunktureller Schwankungen [...]“**

**„Die Fortbildungsanstrengungen der französischen Arbeitgeber scheinen in stärkerem Maße vom gesetzgeberischen Vorgehen der Regierung abzuhängen als vom Konjunkturzyklus.“**

**Tabelle 6:**

### Prozentuale Teilnahme der Arbeitnehmer an der betrieblichen Fortbildung in Finnland und Frankreich von 1984 bis 1993 (%)



Quelle: Finnisches Statistisches Zentralamt 1995, CEREQ 1995, 1996.

zu werfen, z.B. im Hinblick auf die durchschnittlichen Teilnahmequoten in den beiden Ländern (siehe Tabelle 6). Beide Staaten erlebten im Laufe des Beobachtungszeitraums konjunkturelle Schwankungen, doch nur in Finnland wirkten sich diese Fluktuationen nachhaltig auf den Umfang der betrieblichen Fortbildungsmaßnahmen aus. Dies ist eine Folge der Politik der finnischen Regierung, die die Steuerung von Angebot und Nachfrage im Bereich der betrieblichen Fortbildung den Kräften des Marktes überlassen hat. Ähnliche Wirkungen sind im Vereinigten Königreich zu beobachten, wo sich das negative Wachstum des Bruttoinlandsprodukts in den Jahren 1991 und 1992 in einem Rückgang der Teilnahme an betrieblichen Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen niederschlug (Hillage 1996). In Frankreich dagegen hat der Staat den Weiterbildungsmarkt durch die Einführung von Mindestanforderungen für den Umfang der Berufsbildungsmaßnahmen reguliert. Diese aktive Politik dürfte für die Stabilität ausschlaggebend gewesen sein.

Die durchschnittliche Schulungsdauer pro Fortbildungsteilnehmer fällt in Finnland und Frankreich erstaunlich ähnlich aus, ungeachtet der unterschiedlichen staatlichen Vorgehensweisen. In beiden Ländern

ist langfristig ein leicht rückläufiger Trend zu verzeichnen (siehe Tabelle 7). Sowohl in Finnland als auch in Frankreich betrug die durchschnittliche betriebliche Schulungsdauer pro Fortbildungsteilnehmer ca. 6 Tage pro Jahr, und die durchschnittliche Schulungsdauer pro Beschäftigten lag in Finnland bei 2,6 Tagen und in Frankreich bei 2,1 Tagen. Wie wir gesehen haben, verteilen sich diese Bildungsmaßnahmen sehr ungleichmäßig auf höher eingestufte und niedriger eingestufte Arbeitnehmergruppen sowie auf große und kleine Betriebe.

#### Wann ist ein Eingreifen des Staates wünschenswert und notwendig?

Die Erfahrungen der vergangenen zehn Jahre haben die Stärken und auch die Beschränkungen des marktwirtschaftlichen Modells auf dem Gebiet der beruflichen Fortbildung aufgezeigt. Positive Effekte ergeben sich aus der dezentralen Entscheidungsfindung und der Flexibilität: Die Nutzer und Anbieter von Weiterbildungsleistungen treffen ohne verzögernde Verwaltungsprozeduren aufeinander; es werden keine öffentlichen Gelder beansprucht; die Ausschreibung von Aufträgen und der Wettbewerb tragen zu einem effizienten Mitteleinsatz bei; und aufgrund des Preismechanismus treffen die Nutzer ihre Entscheidungen selektiver und umsichtiger. Die Erfahrungen haben jedoch auch die Grenzen des Modells vor Augen geführt, so z.B. eine ungleichmäßigere Verteilung der Weiterbildung; die „Minimalisierung“ der Bildungsanstrengungen; sowie die Konzentration auf das Erlernen von Fertigkeiten anstatt auf die Aneignung neuer gedanklicher Modelle. Aufgrund der Flexibilität und Dynamik des Marktes ist es den Nutzern nahezu unmöglich, zuverlässige und vergleichbare Informationen über das Angebot und die Qualität der angebotenen Leistungen zu erhalten. Die Nutzer sind oft beeindruckenden Werbefeldzügen ausgesetzt, im Rahmen derer unrealistische Versprechungen gemacht werden.

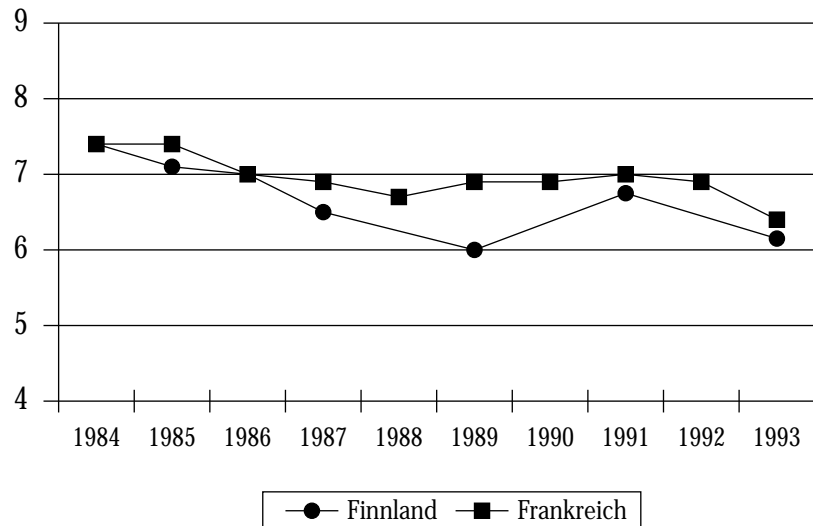
Sollte der Staat in diesem Bereich eingreifen, und wenn ja, wie? Die französische Politik der Nachfragerregulierung durch Festlegung von Mindestanforderungen hat zur Entstehung eines stabilen Weiterbildungsmarktes geführt. Jedoch legt der Umstand, daß die Unternehmen die ge-



setzlich vorgeschriebenen Normen im Laufe der Jahre regelmäßig übertroffen haben, die Frage nahe, ob eine solche Regulierung und die damit verbundene administrative Kontrolle überhaupt erforderlich sind. Die Strategie der französischen Regierung hat sich hingegen im Hinblick auf eine ihrer Hauptzielsetzungen als nicht sehr effektiv erwiesen, welche laut Jacques Delors (zitiert nach Germe und Pottier (1996)) darin bestand, daß alle Menschen durch das Gesetz von 1971 in die Lage versetzt werden sollten, die vorhersehbaren und unvorhersehbaren Veränderungen in ihrem Erwerbsleben zu bewältigen und am Kampf um die Chancengleichheit teilzuhaben. Die Fortbildungschancen hängen jedoch heute in zunehmendem Maße von der Betriebsgröße ab, in Frankreich ebenso wie in anderen Ländern.

Die Erfahrungen aus Finnland zeigen, daß ohne ein Eingreifen des Staates der Umfang der betrieblichen Weiterbildung eng mit dem wirtschaftlichen Erfolg der Unternehmen korreliert. In Zeiten der Rezession sind die Betriebe zu Einsparungen gezwungen und setzen den Rotstift oft bei der Geschäftsentwicklungstätigkeit an, etwa bei der Produktentwicklung, beim Marketing und bei den Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen. Wie aus den finnischen Statistiken hervorgeht, ging der Umfang der Fortbildungsmaßnahmen für höhere Angestellte merklich zurück, während der Aus- und Weiterbildungsumfang bei Arbeitern auch in konjunkturell schwachen Zeiten stabil blieb. Dieses Phänomen hängt offensichtlich mit der Art der Schulungen zusammen, die verschiedenen Arbeitnehmergruppen angeboten werden. Mitarbeiter in höher eingestuftem Berufen haben einen besseren Zugang zur Aufstiegsfortbildung und zu Weiterbildungsmaßnahmen, die sonstigen, nicht aufgabenspezifischen Entwicklungszwecken dienen, während die Aus- und Weiterbildung der niedriger eingestufteten Arbeitnehmergruppen eher auf kurzfristige, beschäftigungsspezifische Ziele ausgerichtet ist (Hillage 1996). Die Statistiken deuten darauf hin, daß die Arbeitgeber die hochgradig produktivitätsbezogenen Schulungen der Arbeiter oft auch in wirtschaftlich schweren Zeiten beibehalten, während sie sehr viel eher bereit sind, entwicklungsorientierte Fortbildungsmaßnahmen einzuschränken.

**Tabelle 7:**  
**Schulungstage pro Fortbildungsteilnehmer in Finnland und Frankreich 1984 – 1993**

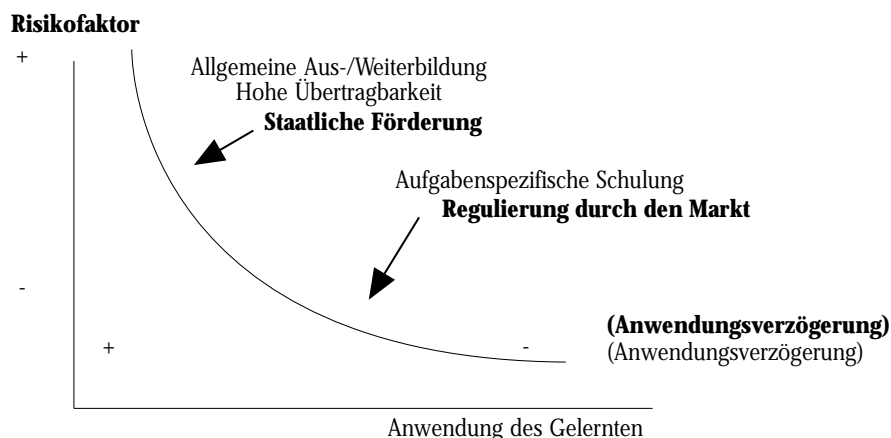


Quelle: Finnisches Statistisches Zentralamt 1995, CEREQ 1995, 1996

Dieses Verhalten läßt sich auf verschiedene Weisen erklären. Aus der Sicht der Arbeitgeber können Aus- oder Weiterbildungsmaßnahmen unterschiedlichen Zwecken dienen. Eine Schulung kann auf die derzeitigen Arbeitsaufgaben des jeweiligen Arbeitnehmers ausgerichtet sein, um dessen Leistungsqualität und Produktivität in seiner gegenwärtigen Tätigkeit zu steigern. Eine Schulung kann jedoch auch eine Zukunftsinvestition darstellen und zur Schaffung von Personalkapazitäten für künftige Anforderungen dienen. Das Spektrum der Aus- und Weiterbildung reicht von konkret auf derzeitige Tätigkeiten bezogenen Schulungen bis hin zu allgemeinen Bildungsmaßnahmen, in deren Rahmen neue gedankliche Modelle und wissenschaftliche Erkenntnisse vermittelt werden. Der Nutzen der beschäftigungsspezifischen Schulungen tritt durch eine steil ansteigende Lernkurve rasch zu Tage, während sich Investitionen in die Aneignung von allgemeineren Kompetenzen vielleicht innerhalb eines angemessenen Zeitraums amortisieren, vielleicht aber auch nicht. Es besteht ein gewisses Investitionsrisiko, das an die Spezifität und den Zeitfaktor der beruflichen Aus- und Weiterbildung gekoppelt ist.

Ein weiterer Aspekt ist die Übertragbarkeit der berufsbezogenen Bildungs-

**Abbildung 8:**  
**Verhältnis zwischen dem Risikofaktor und dem Zeitfaktor in der betrieblichen Aus- und Weiterbildung und die vorgeschlagene Anwendung des staatlichen Förderungsmodells und des marktwirtschaftlichen Modells**



*„Es besteht keinerlei Notwendigkeit für staatliche Eingriffe und Unterstützungsmaßnahmen auf dem Gebiet der aufgabenspezifischen Aus- und Weiterbildung, die eine unmittelbare Produktivitäts- und Rentabilitätssteigerung bewirkt. Für die Arbeitgeber ist damit kein nennenswertes Risiko verbunden, und deshalb sollten sie die vollen Kosten dafür tragen. Eine marktwirtschaftliche Lenkung ist hier angebracht. Jedoch kann eine staatliche Förderung für Aus- und Weiterbildungsprogramme erforderlich sein, die auf die Entwicklung von neuen Berufen und Fähigkeiten zur komplexen Problemlösung und Innovation abzielen.“*

maßnahmen. Je spezifischer die Schulung, desto geringer der Lerntransfer, d.h. desto weniger Nutzen bringt die durchlaufene Schulung außerhalb des jeweiligen Lernumfelds. Entsprechendes gilt für den umgekehrten Fall: Je allgemeiner die Aus- oder Weiterbildungsmaßnahmen und die erworbenen kognitiven Strukturen, desto umfangreicher werden die Einsatzmöglichkeiten außerhalb des ursprünglichen Lernkontextes. Allgemeine Prinzipien lassen sich von einem Arbeitsumfeld in andere übertragen. Das größte Anwendungsspektrum haben neue gedankliche Modelle und Theorien, die Erscheinungen der Umwelt erklären. Diese bilden auch wesentliche Komponenten von Innovations- und Entwicklungsprozessen. Der Erlernen solcher Konzepte ist für das Unternehmen wie auch für die Gesamtwirtschaft wichtig, doch es erhöht ebenso den Marktwert des Schulungsabsolventen auf dem Arbeitsmarkt. Daher besteht ein gewisses Risiko, daß der Arbeitgeber den bei ihm ausgebildeten Mitarbeiter aufgrund des Phänomens der Abwerbung (Auer 1994) an einen anderen Arbeitgeber verliert (siehe Tabelle 8).

Dieses Modell kann als Argument für die Konzentration der staatlichen Förderung im Bereich der beruflichen Weiterbildung

herangezogen werden. Es besteht keinerlei Notwendigkeit für staatliche Eingriffe und Unterstützungsmaßnahmen auf dem Gebiet der aufgabenspezifischen Aus- und Weiterbildung, die eine unmittelbare Produktivitäts- und Rentabilitätssteigerung bewirkt. Für die Arbeitgeber ist damit kein nennenswertes Risiko verbunden, und deshalb sollten sie die vollen Kosten dafür tragen. Eine marktwirtschaftliche Lenkung ist hier angebracht. Jedoch kann eine staatliche Förderung für Aus- und Weiterbildungsprogramme erforderlich sein, die auf die Entwicklung von neuen Berufen und Fähigkeiten zur komplexen Problemlösung und Innovation abzielen. Solche Kompetenzen lassen sich nicht im Laufe von kurzen zwei- bis dreitägigen Lehrgängen heranbilden. Sie erfordern vielmehr intensivere Ausbildungs- und Lernprozesse. Derartige Schulungen werden meist teuer und lassen sich nur schwer, oft überhaupt nicht unter marktwirtschaftlichen Bedingungen anbieten, so daß sie nur mit Hilfe von staatlicher Unterstützung durchgeführt werden können. Eine staatliche Förderung solcher Bildungsgänge läßt sich ebenso rechtfertigen wie staatliche Unterstützungsmaßnahmen für Produktentwicklungsprojekte. Wie lassen sich nun solche Berufsbildungsmaßnahmen charakterisieren?

### **Die Schulung von Fähigkeiten zur komplexen Problemlösung und Innovation**

Kompetenzen, die zur Förderung von Wandel und Innovation benötigt werden, unterscheiden sich qualitativ von denjenigen, die eine Erhöhung der Produktivität und Leistungsfähigkeit in der gegenwärtigen Tätigkeit bezwecken (Venna 1992). Eine Produktivitätssteigerung wird durch das schnellere Erlernen von operativen Kompetenzen erzielt, durch einen steileren Anstieg der Lernkurve in Bezug auf die Handlungsabläufe, die für die Ausführung der anfallenden Arbeitsaufgaben erforderlich sind. Die kompetente Beherrschung der jeweiligen beruflichen Tätigkeit ist an der reibungslosen und zielstrebigsten Durchführung der notwendigen Handlungen zu erkennen, aus der ein brauchbares Ergebnis hervorgeht, das an jemanden, der es benötigt, weitergegeben werden kann. Operative Kompetenzen können am Arbeitsplatz unter Anleitung



**Tabelle 9:**  
**Ausrichtung der Kompetenzentwicklung**

	Operative Kenntnisse und Fertigkeiten	Aktuelles Berufswissen	Interdisziplinäre Kenntnis eines Sachgebiets
Kompetenz in einem Sachgebiet			Komplexe Problemlösung in Zusammenarbeit
Berufskompetenz		Entwicklung der beruflichen Praxis	
Aufgabenspezifische Kompetenz	Effiziente Bewältigung der derzeitigen Aufgaben		

und durch Erfahrung erworben werden. Einige dieser Kompetenzen, wie z.B. EDV-Kenntnisse, Fremdsprachen und rechnerische Fertigkeiten, sind nicht örtlich gebunden. Diese können ebenso gut außerhalb des Betriebs erlernt werden und sind in hohem Maße von einem Arbeitsplatz auf einen anderen übertragbar.

Zu Entwicklungszwecken muß die berufliche Kompetenz über das aufgabenspezifische Niveau hinausgehen. Selbst kleinere Verfahrens- oder Produktinnovationen erfordern die erfolgreiche Verknüpfung zweier Elemente: eines eingehenden Problemverständnisses; sowie des Wissens, daß die zur Lösung des Problems erforderlichen Informationen vorhanden sind. Solche Informationen können in einer gängigen Praxis bestehen, die auf das vorliegende Problem auf kreative Weise angewandt wird. Ebenso kann es sich um das Wissen um neue wissenschaftliche Erkenntnisse handeln, die neue Entwicklungsmöglichkeiten eröffnen. In beiden Fällen sind die neuen Informationen theoretischer Natur und setzen das Erlernen neuer gedanklicher Konzepte voraus. Eine Aneignung solcher neuer Konzepte kann auf verschiedene Art erfolgen, u.a. im Rahmen von betrieblichen Fortbildungsschulungen. Allerdings läßt sich diesbezüglich anführen, daß die notwendige Aktualisierung von Berufswissen in den meisten Berufsgruppen nur kümmerlich ausgebildet ist. Eine regelmäßige Fortbildung dieser Art findet in ausreichendem Umfang nur in den medizinischen Berufen statt. Diese wird teils durch staatliche Förderung, teils durch private Spender und Arbeitgeber ermöglicht.

Für die Lösung komplexer Probleme müssen Kompetenzen über die Ebene des eigenen Berufs auf ein interdisziplinäres Niveau gehoben werden, damit die komplexen Wechselbeziehungen des jeweiligen Sachgebiets erfaßt werden. Viele Probleme der Gegenwart, wie etwa die Leitung großer Organisationen, der Umweltschutz und die Abfallentsorgung, die Krise der städtischen Ballungszentren, die Sozialfürsorge für eine alternde Bevölkerung oder die Energieversorgung sind zu vielschichtig, als daß sie allein aus technischem, wirtschaftlichem oder sozialem Blickwinkel gelöst werden könnten. Zur Ermittlung von nachhaltigen, wirtschaftlich und gesellschaftlich tragbaren Lösungen müssen verschiedene berufliche Herangehensweisen miteinander verbunden werden. Hier ist Zusammenarbeit gefragt, und damit die verschiedenen Fachleute miteinander kooperieren können, benötigen sie eine gemeinsame Wissensgrundlage. Wie eine solche gemeinsame Orientierung am besten entwickelt werden kann, ist nach wie vor eine offene Frage, doch dürften derartige Maßnahmen höchstwahrscheinlich nur mit Hilfe einer staatlichen Förderung durchgeführt werden können.

Zusammenfassend wird vorgeschlagen, daß die staatliche Förderung dazu eingesetzt werden sollte, Kompetenzen von der aufgabenspezifischen Ebene auf das Niveau der innovativen Entwicklung von beruflichem Wissen und beruflicher Praxis zu heben und von dort aus zu einem umfassenderen Verständnis der komplexen Wechselbeziehungen des jeweiligen Arbeitsgebiets weiterzuentwickeln (siehe Tabelle 9).

#### Literaturhinweise

**Auer, P.** (1992), „Berufliche Weiterbildung Beschäftigter: Ein Europa der Verschiedenheit“, *Europäische Zeitschrift für Berufsbildung*, 1, 1992.

**Auer, P.** (1994), „Further Education and Training for the Employed: Systems and Outcomes.“ in Schmid, G. (Hrsg.), *Labour Market Institutions in Europe*. M. E. Sharpe, New York.

**Centre d'études et de recherches sur les qualifications - CEREQ**, *Observatoire*, Nr. 104/1995 und 116/1996.

**Germe, J.-F. und Pottier, F.** (1996), Die Weiterbildung aus Eigeninitiative in Frankreich: Niedergang oder Erneuerung?, *Europäische Zeitschrift für Berufsbildung*, 8/9, 1996.

**Hillage, J.** (1996), Verfahrensweisen der Arbeitgeber in der beruflichen Aus- und Weiterbildung in Großbritannien. *Europäische Zeitschrift für Berufsbildung*, 8/9, 1996.

**OECD** (1995), *Economic Surveys: Finland 1995*, OECD, Paris.

**OECD** (1992), *Economic Surveys: France 1991/1992*, OECD, Paris.

**OECD** (1996), *Economic Surveys: France 1996*, OECD, Paris.

**Finnisches Statistisches Zentralamt** (1995), „Henkilöstökoulutus 1993“, *Koulutus/Education 1995*: 3, Helsinki 1995.

**Venna, Y.** (1992). „Kompetens som strategisk förändringsresurs inom den offentliga förvaltningen.“ [= Kompetenz als strategische Veränderungsressource innerhalb der öffentlichen Verwaltung] *Nordisk administrativ tidskrift*, 1, 1992.

**Weegmann, I.** (1992), „Die Rolle des Staates und der Sozialpartner in der Berufsbildung“, *Europäische Zeitschrift für Berufsbildung*, 1, 1992.

**Zanghi, C.** (Hrsg.) (1994), *Comparative Analysis of Civil Service Training Schools*, Europäisches Institut für Öffentliche Verwaltung, Maastricht.



## David Atchoarena

Planungsexperte des  
Internationalen In-  
stituts für Er-  
ziehungsplanung  
(IIEPE), UNESCO,  
Paris.



# Finanzierungsalternativen für die Berufsbildung am Beispiel der aufstrebenden Länder Lateinamerikas

**Trotz der recht unterschiedlichen Ansätze in Lateinamerika wird die Ausbildung überall in zunehmendem Maße als Handelsware betrachtet, auf die die klassischen Handelstheorien angewandt werden. Daher ist die Ausbildung immer stärker dem Wettbewerb unterworfen. Demzufolge liegen die Voraussetzungen für die Entstehung eines Ausbildungsmarktes vor. Dies schließt indes eine Finanzierung durch die öffentliche Hand nicht aus.**

## Einleitung

Vor etwa zehn Jahren haben die aufstrebenden Länder Lateinamerikas umfassende Wirtschafts- und Steuerreformen auf den Weg gebracht, mit denen die Inflation eingedämmt, die Staatsverschuldung gesenkt, die Wirtschaft nach außen geöffnet und die Investitionstätigkeit angekurbelt werden konnten. Wie in Europa führten diese Reformen mit marktwirtschaftlicher Ausrichtung zu einer tiefgreifenden Veränderung des Arbeitsmarktes sowie zu einer Umverteilung der Arbeitskräfte und Arbeitsplätze.

Es hatte sich gezeigt, daß die Berufsbildungsprogramme, bei denen der öffentliche Sektor lange Zeit eine dominierende Stellung einnahm, ungeeignet waren und mit der schnellen Weiterentwicklung des Wissens und der neuen Erfordernisse des Arbeitsmarktes nicht Schritt halten konnten. Zu diesem Mangel an Flexibilität und Innovation kam hinzu, daß die Privatwirtschaft nur wenig in die Ausbildung investierte. Der Berufsbildungsaufwand wurde traditionell mit Haushaltsmitteln des Staates und einem Pflichtbeitrag der Arbeitgeber finanziert. Gegen diesen Pflichtbeitrag wird heute eingewandt, er beeinträchtige ein reibungsloses Funktionieren des Ausbildungsmarktes.

Vor diesem Hintergrund unterzogen Argentinien, Brasilien, Chile und Mexiko ihre Bildungs- und Berufsbildungssysteme ehrgeizigen Reformen, mit denen insbesondere die Art der Finanzierung der Berufsbildung und noch mehr die Rolle des Staates auf dem Arbeitsmarkt geändert

wurden. Gleichwohl spielt der Staat selbst in Chile, dem Land, das sich am stärksten auf ein liberales Wirtschaftssystem verpflichtet hat, nach wie vor eine grundlegende Rolle bei der Finanzierung und besonders bei der Festlegung von institutionellen Rahmenbestimmungen, welche die Entstehung eines Ausbildungsmarktes fördern sollen, auf dem private Akteure die stärkste Rolle spielen.

Angesichts gleichartiger Sachzwänge und vergleichbarer Ziele haben die vier großen lateinamerikanischen Länder verschiedene Ansätze gewählt, welche die Bandbreite der Instrumente deutlich aufzeigen, mit denen die Finanzierung der Berufsbildung reformiert werden kann. Brasilien scheint sich mit seinem Modell, an dem sich dann ganz Lateinamerika orientierte, für eine schrittweise Veränderung entschieden zu haben, die darin besteht, den Pflichtbeitrag der Arbeitgeber durch einen vertraglichen Ansatz zu ergänzen. Argentinien und Chile haben einen radikaleren Weg eingeschlagen, der zur Entstehung eines echten Ausbildungsmarktes führen soll. Zu diesem Zweck wird die Finanzierung durch die öffentliche Hand mit einer Rückzugspolitik des Staates verbunden, die auf Dezentralisierung und Privatisierung des Angebots gründet. In Mexiko erfolgt die Modernisierung des Berufsbildungsapparats und des Arbeitsmarktes durch eine Umgestaltung des Zertifizierungssystems gemäß einem kompetenzbezogenen Modell. In diesem Rahmen wird die Frage der Finanzierung in den Hintergrund gedrängt, weil es vorrangig um die Schaffung der Voraussetzungen für die Transparenz des Arbeitsmarktes geht, die erforderlich ist, damit sowohl Einzelpersonen als auch Un-



**Tabelle 1**  
**Entwicklungsindikatoren (Argentinien, Brasilien, Chile, Mexiko)**

Land	Bevölkerung 1995 (in Millonen)	Jährliches Durchschnitts- wachstum ( %)		BSP je Einwohner 1995 (\$)	Analphabeten- rate bei Erwachsenen 1995 ( %)	Schul- besuchs- quote 1995 ( %)	Anteil des BSP, der für das staatliche Schulwesen aufgewendet wird 1995 ( %)	
		1980- 1990	1990- 1995			Primarstufe (Nettoquote)	Sekundarstufe (Bruttoquote)	
Argentinien	34,7	- 0,3	5,7	8.030 (Griechenland: 8.210)	3,8	113 (brutto)	77	4,5
Brasilien	159,2	2,7	2,7	3.640 (Tschechien: 3.870)	16,7	90	45	N.D.
Chile	14,2	4,1	7,3	4.160 (Ungarn: 4.120)	4,8	86	69	2,9
Mexiko	91,8	1,0	1,1	3.250 (Kroatien: 3.250)	11,4	100	58	5,3

Quellen: Weltbank, Weltentwicklungsbericht, 1997. UNESCO, Weltbildungsbericht, 1998. k.A.: keine Angaben.

ternehmen bereit sind, in die Berufsbil-  
dung zu investieren.

Bei der Festlegung der verschiedenen  
Regelungen, mit denen mehr Flexibilität  
eingeführt und den Arbeitgebern ein stär-  
keres Gewicht verliehen werden soll,  
wurden die derzeit geführten Debatten  
über die Reform der Berufsbildungs-  
finanzierung in Europa berücksichtigt.  
Einige der bereits erprobten Lösungsan-  
sätze ähneln den Maßnahmen, die in ei-  
nigen europäischen Ländern umgesetzt  
wurden, bzw. lehnen sich an diese an.

## Ausweg aus der Krise und neu Konfiguration der Beschäftigung und der Einkommen

### Konvergierende, aber zeitlich versetz- te Entwicklungen

Argentinien, Brasilien, Chile und Mexiko  
sind die vier Länder mit den stärksten  
Volkswirtschaften in Lateinamerika. Das

Wachstum, das sie in den 30er Jahren  
verzeichneten, beruhte auf einer internen  
Dynamik der Importsubstitution, durch  
die eine echte industrielle Infrastruktur  
entstand. Seit den 60er Jahren entwickel-  
ten sich jedoch einige Ungleichgewichts-  
faktoren, zu denen insbesondere der An-  
stieg der Arbeitslosigkeit und die nur lang-  
samen Fortschritte im Bildungsbereich  
zählen. In den 70er Jahren gerieten die  
Volkswirtschaften Lateinamerikas durch  
eine massive Inanspruchnahme von aus-  
ländischem Kapital in eine Schulden-  
spirale. Dieser Trend wurde durch die ga-  
lloppierende Inflation, die stagnierende,  
ja sogar rückläufige Produktion und Be-  
schäftigung sowie einen starken Kaufkraft-  
verlust der Bevölkerung noch verstärkt.

Am Ende der 80er Jahre folgten alle la-  
teinamerikanischen Länder dem Beispiel  
Chiles und verwarfen das Entwicklungs-  
modell, das auf staatlicher Intervention  
und staatlichem Protektionismus beruht.  
Die Haushaltssanierung bildete den  
Schwerpunkt der Stabilisierungsmaßnah-  
men und zwang zu starken Einsparungen  
bei der Finanzierung allgemeiner und



Tabelle 2

### Entwicklung der Arbeitslosenquote in Argentinien, Brasilien, Chile, Mexiko 1980, 1985 und 1994-1995 ( % )

Land	1980	1985	1990	1994-95
<b>Argentinien</b>	2,3	5,3	7,5	18,6
<b>Brasilien</b>	6,3	5,3	4,3	4,7
<b>Chile</b>	11,8	17,2	6,5	5,6
<b>Mexiko</b>	4,5	4,8	2,7	6,4

Quellen: Wirtschaftsausschuß für Lateinamerika und die Karibik, Balance Preliminar de la Economía de América Latina y el Caribe 1995 (Santiago, Dezember 1995) und Jahrbuch der Arbeitsstatistiken (Genf, Internationales Arbeitsamt, verschiedene Nummern)

beruflicher Bildung. Gleichzeitig wurde eine Reihe von Maßnahmen zur Ankurbelung der Wirtschaft und zur Beschleunigung des Wachstums ergriffen. Dem Beispiel der ostasiatischen Länder folgend sollte dazu insbesondere die Wettbewerbsfähigkeit bei den Exporten gestärkt werden.

Die insgesamt positiven Auswirkungen der Reform auf die Wirtschaft werden durch die Wiederbelebung des Wachstums, den deutlichen Rückgang der Inflation und die Haushaltssanierung belegt. Zwischen den Ländern bestehen jedoch nach wie vor große Unterschiede, sowohl im Hinblick auf die Wirtschaft als auch bei den Humanressourcen (siehe Tabelle 1). Seit dem Jahre 1980 hat sich das Pro-Kopf-Einkommen in Brasilien und Mexiko nur leicht erhöht, während es in Argentinien und besonders in Chile, wo die Reformen bereits in den 70er Jahren eingeführt wurden, stark zugenommen hat. Das mit dem BSP je Einwohner gemessene Vermögen weist deutliche Unterschiede auf. Während für Argentinien im Jahre 1995 gemäß diesem Indikator ein ähnlicher Wert wie für Griechenland zu verzeichnen war, waren die drei anderen Länder eher mit einigen Volkswirtschaften Osteuropas zu vergleichen (siehe Tabelle 1). Zu diesen Unterschieden kommt noch der ungleiche Verlauf der Entwicklung hinzu: So haben Chile und Mexiko ihre Wirtschaftsstabilisierung zehn Jahre vor Argentinien und Brasilien erreicht, die zwischen 1990 und 1994 noch unter enorm hohen Inflationsraten litten. Dank seiner Entwicklungsdynamik hat Chile heute wohl die größten Fortschritte

auf dem Weg zur Modernisierung und Wirtschaftsentwicklung erzielt.

### Die Auswirkungen der Anpassung auf die Beschäftigung und die Einkommen

Die Maßnahmen zur Stabilisierung und strukturellen Anpassung führten überall zu einer Neuordnung des Arbeitsmarkts. Obwohl eine Anpassung an die jeweiligen Umstände erfolgte, ging die Wirtschaftsreform in den vier Ländern mit einem Rückzug des Staates aus der Wirtschaftstätigkeit und einer Umstrukturierung des öffentlichen Sektors einher. Diese beiden Maßnahmen führten zu einem Beschäftigungsrückgang in der Produktionswirtschaft und in dem häufig als aufgebläht bezeichneten öffentlichen Sektor (Salama 1995a). In den traditionellen, veralteten Industriezweigen kam es zu Massenentlassungen. Trotzdem hatten diese Maßnahmen je nach Land unterschiedlich starke Auswirkungen auf die Arbeitslosigkeit: So lag die Arbeitslosenquote in Argentinien zum Beispiel deutlich über der in den anderen Ländern (siehe Tabelle 2).

Insbesondere wegen der Währungsaufwertung sind die Lohnkosten heute im Vergleich zu den Lohnkosten in einigen asiatischen Ländern weniger wettbewerbsfähig. Setzt sich dieser Trend fort, besteht die Gefahr, daß arbeitsintensive Tätigkeiten eingestellt werden müssen. Es ist folglich möglich, daß bestimmte Sektoren verstärkt auf Spitzentechnologien setzen, die höhere Flexibilität und Qualifikationen erfordern (Weinberg, in Caillods & Mosqueda, 1998).

Die Wettbewerbsfähigkeit ist in engem Zusammenhang mit dem regionalen Integrationsprozeß zu sehen, der Anfang der 90er Jahre in Gang gesetzt wurde. Mexiko hat sich durch den Beitritt zur NAFTA (Nordamerikanisches Freihandelsabkommen) von der lateinamerikanischen Dynamik abgekoppelt, die Argentinien, Brasilien und Chile - sowie Paraguay und Uruguay - innerhalb des MERCOSUR (Mercado Común del Sur) belebt. Zur Fortsetzung einer Strategie der Öffnung nach außen bedarf es, unabhängig von der Perspektive, in der sie umgesetzt wird, gleichwohl einer Verbesserung der Arbeitsproduktivität und folglich auch höherer Qualifikationen der Arbeitnehmer (Hausman,





Reisen, 1996). Die Entwicklung des Werts der Produktion pro aktivem Beschäftigten zeigt nämlich eher, daß die Arbeitsproduktivität deutlich unter der Produktivität einer aufstrebenden Volkswirtschaft in Asien, wie zum Beispiel Taiwan, liegen wird, wenn es nicht gelingt, wieder das Niveau vor der Krise der 80er Jahre zu erreichen, wobei Chile es sogar noch übertreffen muß (siehe Tabelle 3).

Neben der notwendigen Modernisierung des Produktionsapparates sind die aufstrebenden Volkswirtschaften mit der anhaltenden Armut konfrontiert. Die Auswirkungen der Krise und die Erhöhung der Lebenshaltungskosten haben die verwundbarsten Haushalte in vielerlei Hinsicht in Mitleidenschaft gezogen (Salama 1995 b). Wahrscheinlich kann die Armut durch die Überwachung der Inflation und die Wiederbelebung des Wachstums eingedämmt werden. In dieser Hinsicht sind die Entwicklungen je nach Land und Zeitraum unterschiedlich. Durch die Rezession, die Argentinien und Mexiko im Jahre 1994 heimsuchte, ist die Zahl der Familien, die unterhalb der Armutsschwelle leben, in den letzten Jahren weiter gestiegen. Umgekehrt haben die kürzlich eingetretene Verlangsamung der Inflationsentwicklung in Brasilien und das Wachstum in Chile in den Jahren 1995 und 1996 zur Eindämmung der Armut beigetragen.

Wegen der durch die Anpassung erforderlichen Sparpolitik und der auf die Segmentierung des Arbeitsmarkts folgenden schwerwiegenden Auswirkungen wurde seit dem Ende der 80er Jahre von den Berufsbildungssystemen eine starke Anpassungsfähigkeit verlangt. In einer 1991 vom Regionalbüro der IAO (CINTERFOR) veröffentlichten Studie werden die Anstrengungen zur Erzielung der notwendigen Erneuerung und die hier von den verschiedenen Ländern der Region verzeichneten Fortschritte eingehend untersucht (CINTERFOR, 1991). In diesem Bericht wird insbesondere die bedeutende Rolle der Berufsbildung in den neuen Bereichen unterstrichen, zu denen die Umschulung von aktiven Beschäftigten, die der Anpassung zum Opfer gefallen sind, die Einführung neuer Technologien, die berufliche Eingliederung benachteiligter Jugendlicher, die Beteiligung der Frauen am Erwerbsleben und die Konsolidierung der produktiven Segmente der

**Tabelle 3**  
**BIP pro aktivem Beschäftigten in internationalen Dollar\* 1990 (Vereinigte Staaten = 100)**

Land	1950	1973	1992
<b>Argentinien</b>	53	53	47
<b>Brasilien</b>	21	29	27
<b>Chile</b>	44	43	49
<b>Mexiko</b>	28	39	37
<b>Spanien</b>	23	58	83
<b>Ungarn</b>	22	29	27
<b>Taiwan</b>	11	26	60
<b>Vereinigte Staaten</b>	100	100	100

\* Internationale Dollar sind ein vom IWF entwickeltes Bewertungsschema, das auf der Wechselkursumrechnung basiert und mit dessen Hilfe nationale Daten in regionalen und globalen Gesamtübersichten über Leistungssteigerungen zusammengefaßt werden können. Die nationalen Währungen werden anhand von Kaufkraftparitäten umgerechnet.

Quelle: Maddison, Die Weltwirtschaft 1820-1992, OECD 1995

Schattenwirtschaft zählen. Parallel dazu wurden die Finanzierungsquellen für die Berufsbildung durch Kofinanzierungsabkommen mit den Unternehmen oder Branchen, die Beteiligung der Gebietskörperschaften und die Einführung von Kostendeckungsmechanismen diversifiziert (Ducci, 1991).

Die Jahre der Krise und des anschließenden Aufschwungs haben auch die Struktur des Berufsbildungsangebots stark beeinflusst. Hatten der öffentliche Sektor oder die Arbeitgeber (in Brasilien) in den 70er Jahren fast eine Monopolstellung inne, so ist heute eine echte Explosion des Berufsbildungsangebots festzustellen (CINTERFOR in Caillods & Gallart, 1998). Diese Entwicklung ist das Ergebnis der Kombination verschiedener Faktoren, zu denen insbesondere die aktiven beschäftigungspolitischen Maßnahmen des Arbeitsministeriums, die von den Sozialpartnern aufgelegten Programme, die Ausbildung im Betrieb und der Anstieg der Zahl privater Ausbildungseinrichtungen gehören. Die neue Angebotsstruktur hat natürlich auch Auswirkungen auf die Frage der Finanzierung.

Grob gesagt, ging es anfänglich um die Schaffung eines Ausbildungsapparats zur Förderung der Industrialisierung. Im Hinblick auf die Finanzierung schien die Ein-



Tabelle 4

**Budget der Ausbildungseinrichtungen - Brasilien - 1994 (in Millionen US-Dollar)**

	SENAI	SENAC	SENAR	SENAT	Gesamt
<b>EINNAHMEN</b>					
<b>Gesetzliche Verpflichtung</b>	273,2 (70,5 %)	124,1 (43,8 %)	32,6 (55,5 %)	21,2	451,1
<b>Gesamt</b>	387,3 (100 %)	283,3 (100 %)	58,7 (100 %)	k.A.	729,3*
<b>AUSGABEN</b>					
<b>Laufende Ausgaben</b>	302,7	125,7	13,2	k.A.	441,6*
<b>Investitionsausgaben</b>	40,1	24,2	3,2	k.A.	68,4*
<b>Gesamt</b>	343,7	149,9	16,4	k.A.	510,0*

Quelle: Leite, in Caillods & Gallart, 1998.

\*: ohne SENAT

k.A.: keine Angaben

zum Zeitpunkt ihrer Einführung vor mehr als fünfzig Jahren vollkommen neu und führte zur Entstehung eines Berufsbildungsapparates, der vom Arbeitgeberverband kontrolliert wird und fast eine Monopolstellung innehat. Das System wird, insbesondere im Hinblick auf die damit verbundene Begünstigung der Großunternehmen, zunehmend kritisiert, obwohl außer Frage steht, daß es zur Weiterentwicklung der beruflichen Bildung beigetragen hat. Des weiteren besteht die Befürchtung, daß die dominierende Stellung des Berufsbildungsapparats der Großunternehmen mit dem Gemeinwohl unvereinbar ist. Die Kritik hat bisher noch zu keiner umfassenden Neugestaltung des Systems, sondern nur zu einer Abänderung von diesem geführt. Der Pflichtbeitrag der Arbeitgeber zur Finanzierung der Ausbildung wurde mittlerweile durch eine vertragliche Vereinbarung ergänzt, auf deren Grundlage der Arbeitgeber von der Zahlung des Pflichtbeitrags befreit werden kann, wenn sich das Unternehmen verpflichtet, die Ausbildung im Rahmen einer Vereinbarung mit der Ausbildungseinrichtung durchzuführen.

führung einer besonderen Steuer, die auf die Bruttolohn- und Gehaltssumme erhoben wurde, der richtige Weg zur Erreichung dieses ursprünglichen Ziels zu sein. Ein zweites Anliegen war die Ermutigung zur Ausbildung im Betrieb. Die als Ergänzung zur gesetzlichen Verpflichtung eingeführten Regelungen über den Steuerabzug oder die Steuererstattung entsprachen dem Willen, zur Entwicklung von Fähigkeiten auf das Verhalten der Arbeitgeber zu setzen. Mit der Einrichtung eines Ausbildungsmarktes wird das Problem der Finanzierung heute erneut aufgeworfen. Die Mittelverwendung wird nunmehr zu einem Antrieb für die Dynamik der Expansion, der Diversifizierung und der Verbesserung eines Angebots von - immer häufiger privaten - Anbietern, die miteinander im Wettbewerb stehen.

### Brasilien: von der gesetzlichen Verpflichtung zum Vertrag

In Brasilien sind die Arbeitgeber gesetzlich verpflichtet, zur Finanzierung der beruflichen Erstausbildung und Weiterbildung beizutragen. Diese Bestimmung war

Das Berufsbildungssystem in Brasilien wird von vier großen, nach Sektoren unterteilten Einrichtungen beherrscht (Industrie, Handel, Landwirtschaft, Verkehr). Die Berufsbildung ist also sektoral geordnet und wird von folgenden Einrichtungen angeboten: vom SENAI (Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial, gegründet im Jahre 1942), SENAC (Serviço Nacional de Aprendizagem Commercial, gegründet im Jahre 1946), SENAR (Serviço Nacional de Aprendizagem Rural, gegründet im Jahre 1991) und SENAT (Serviço Nacional de Aprendizagem em Transportes, gegründet 1993).

Diese Einrichtungen haben einen relativ einzigartigen, privatrechtlichen Status, denn sie werden von Unternehmensverbänden geleitet, aber aus öffentlichen Mitteln finanziert, die aus den gesetzlichen Pflichtbeiträgen stammen. Diese Einrichtungen sind auf nationaler und regionaler Ebene strukturiert. Obwohl sie den Unternehmensverbänden der entsprechenden Sektoren unterstehen, gehören ihren Leitungsorganen auch Vertreter des Bildungs- und des Beschäftigungsministeriums an. Lediglich SENAR verfügt über paritätische und dreigliedrige Strukturen.



Ihre Autonomie auf regionaler Ebene ist groß, insbesondere, weil die Mittel von der nationalen Ebene unabhängig sind. Die Übertragung der Mittel und Befugnisse kommt auch den Berufsbildungszentren zugute, die über einen breiten Handlungsspielraum verfügen. Eine derartige Politik ist angesichts der enormen Größe des Landes und seiner föderalen politischen Struktur zweckdienlich.

Das Gros der Ausbildungsgänge wird in Form von Praktika kurzer oder mittlerer Dauer angeboten: von 30 Stunden (SENAC) bis 185 Stunden (SENAI). Sie bieten keine Gleichwertigkeit mit dem Schulsystem. Die Auszubildenden sind überwiegend Jugendliche (ab 14 Jahren) und Erwachsene.

Neben diesen nicht formalen Ausbildungsgängen verwalten SENAI und SENAC auch einen gewerblich-technischen Ausbildungsapparat, der jedoch eine relativ untergeordnete Rolle spielt (1 % der Auszubildenden bei SENAI).

Die Mittel von SENAI, SENAC und SENAT stammen aus dem Pflichtbeitrag von 1 % der Bruttolohn- und Gehaltssumme der beitragspflichtigen Unternehmen. Großunternehmen mit mehr als 500 Beschäftigten zahlen einen zusätzlichen Beitrag von 0,2 % ihrer Bruttolohn- und Gehaltssumme.

Obwohl SENAR aus einer Sondersteuer finanziert wird, unterliegen seine Mittel einem anderen Steuersystem, das sich auf die Produktion als Bemessungsgrundlage stützt, und einem um 2,5 % erhöhten Steuersatz. Im Unterschied zu den anderen Ausbildungseinrichtungen verwendet SENAR einen Großteil seines ordentlichen Haushalts für die Finanzierung von Sozialprogrammen. Diese zusätzliche Aufgabe und die relativ niedrige Zahl von Arbeitnehmern in der Landwirtschaft erklären die Besonderheit dieses Finanzierungsverfahrens im Vergleich zu den anderen Einrichtungen.

Im Jahre 1994 stammten 44 % bis 71 % aller Einnahmen der vier Einrichtungen aus Steuermitteln (siehe Tabelle 4). Die anderen Finanzierungsmittel stammen insbesondere aus dem Verkauf von Gütern und Dienstleistungen, besonders von Finanzprodukten. Mit der Anlage umfang-

reicher Finanzmittel wird besonders in Hochzinszeiten ein beträchtlicher Zinsertrag erzielt. Während des Beschäftigungsrückgangs in den 80er Jahren bildeten die Finanzprodukte eine Rücklage, mit der das finanzielle Gleichgewicht beibehalten werden konnte. Auf dem Höhepunkt der Krise konnte das Ausbildungsangebot also dank der antizyklischen Wirkung des Finanzierungssystems beibehalten werden (Atchoarena, 1994).

Trotz der unbestreitbaren Errungenschaften des brasilianischen Modells hat sich herausgestellt, daß mit dem System der Ausbildungsfinanzierung das Verhalten der Unternehmen, insbesondere der kleinen Unternehmen, im Hinblick auf die Ausbildung nicht tiefgreifend verändert werden konnte. Mit der Einführung einer vertraglichen Vereinbarung zwischen dem Arbeitgeber und der Ausbildungseinrichtung sollte dieser Mißstand behoben werden. Damit wurde im Rahmen der gesetzlichen Verpflichtung Raum für Verhandlungen geschaffen.

In den Verträgen zwischen dem Unternehmen und dem Ausbildungsanbieter sind zahlreiche Ziele festgelegt. Neben dem ersten Ziel, die Qualifikationen der Arbeitnehmer zu verbessern, geht es auch darum, den technologischen Wandel zu begleiten, zur Weiterentwicklung der Arbeitsorganisation beizutragen und das Berufsbildungsangebot an die Bedürfnisse und die Gegebenheiten in den Unternehmen anzupassen.

Auf der Grundlage der Kofinanzierungsvereinbarungen kann der Arbeitgeber von der Zahlung des gesetzlichen Pflichtbeitrags teilweise (bis zu 80 %) befreit werden. Im Gegenzug muß er einen entsprechenden Betrag für die Ausbildung am Arbeitsplatz aufwenden. In diesem Rahmen beteiligt sich die Ausbildungseinrichtung an der Planung und Durchführung der Praktika (40 bis 80 Stunden), die im Unternehmen absolviert werden.

Die rasche Zunahme dieser Vereinbarungen zeugt von dem Interesse der Unternehmen. In Sao Paulo, wo etwa 50 % der Arbeitnehmer in der Industrie leben, waren im Jahre 1993 43 % der Unternehmen von der Zahlung des Pflichtbeitrags teilweise befreit. Obwohl sich die Auswirkungen dieser Ausbildungsanstrengung

**„In Brasilien sind die Arbeitgeber gesetzlich verpflichtet, zur Finanzierung der beruflichen Erstausbildung und Weiterbildung beizutragen. Diese Bestimmung (...) führte zur Entstehung eines Berufsbildungsapparates, der vom Arbeitgeberverband kontrolliert wird und fast eine Monopolstellung innehat. Das System wird (...) zunehmend kritisiert (...) Die Kritik hat bisher noch zu keiner umfassenden Neugestaltung des Systems, sondern nur zu einer Abänderung geführt. Der Pflichtbeitrag der Arbeitgeber zur Finanzierung der Ausbildung wurde nun durch eine vertragliche Vereinbarung ergänzt, auf deren Grundlage der Arbeitgeber von der Zahlung des Pflichtbeitrags befreit werden kann, wenn sich das Unternehmen verpflichtet, die Ausbildung im Rahmen einer Vereinbarung mit der Ausbildungseinrichtung durchzuführen.“**



**Tabelle 5**  
**Anteil der Berufsbildung in den chilenischen Unternehmen 1987-1993**

	1988	1989	1990	1991	1992	1993
<b>Zahl der Praktikanten</b>	174.724	186.857	199.604	232.728	293.679	308.423
<b>Praktikanten/ Beschäftigte gesamt ( % )</b>	5,6	5,7	6,1	6,9	8,0	8,8

Quelle: Murillo, 1998.

schwer messen lassen, ist festzustellen, daß die Arbeitsproduktivität in der Industrie zwischen 1990 und 1993 um 25 % gestiegen ist (Amadeo, 1994). Thematischer Schwerpunkt der Ausbildungsgänge waren insbesondere die Technologien und die Sicherheit am Arbeitsplatz, aber es wurden auch Grundbildungsgänge angeboten. Als Folge der Unzulänglichkeiten eines nach wie vor sehr elitären Bildungssystems ist der (Aus)bildungsstand eines Großteils der Beschäftigten in Brasilien nämlich sehr niedrig, viele sind sogar Analphabeten (siehe Tabelle 1).

Letztendlich konnten mit der Einführung vertraglicher Vereinbarungen wohl nur ein paar Mängel des Systems der gesetzlichen Verpflichtung behoben werden. Der Reformversuch läßt auf eine Änderung der Regelung der Berufsbildung und den Übergang zu einer neuen Regelung schließen, mit der besonders den kleinen und mittleren Unternehmen stärkere Anreize geboten werden sollen. Außerdem zielt die neue Regelung auf eine Förderung der Diversifizierung des Berufsbildungsangebots ab.

Dieser Trend weist Parallelen zu den Entwicklungen in einigen europäischen Ländern, insbesondere in Frankreich, auf, wo die Weiterbildung mit einem Pflichtbeitrag der Arbeitgeber finanziert wird. Auch in Frankreich werden Überlegungen zum Übergang von einem verpflichtenden System zu einer neuen Regelung angestellt, mit der ein Rahmen geschaffen werden soll, in dem Verträgen ein größerer Raum geboten wird. Die vertragspolitischen Instrumente, die in Frankreich entwickelt

wurden - Verpflichtungen zur Weiterentwicklung der Berufsbildung oder Abschluß von Studienverträgen - sind ein weiteres Beispiel einer gesetzlichen Verpflichtung. Mit diesen Instrumenten können Unternehmen, die einen Ausbildungsplan ausarbeiten, über den dann mit den staatlichen Behörden und den Beschäftigten verhandelt wird, von der gesetzlichen Verpflichtung befreit werden. Im Gegenzug stellt der Staat eine finanzielle Hilfe zur Deckung eines Teils der Ausbildungskosten bereit. In Brasilien wie in Frankreich lassen diese ergänzenden Bestimmungen eine neue Regelung der Ausbildung erwarten. Die in den beiden Ländern durch die Verträge eingeführten Neuerungen entsprechen dem Streben nach einem wirksamen Gleichgewicht zwischen gesetzlicher Verpflichtung und freiwilliger Beteiligung.

## **Argentinien und Chile: Entscheidung für die liberale Alternative**

Im Vergleich zum brasilianischen Berufsbildungsmodell haben Argentinien und Chile einen anderen Weg zur Organisation und Finanzierung der Berufsbildung gewählt. So hat insbesondere Chile sein früheres System, das auf den Erfahrungen in Brasilien aufbaute, aufgegeben und das Amt für berufliche Weiterbildung privatisiert. Das INACAP (Instituto Nacional de Capacitación) arbeitet heute wie eine gewöhnliche Berufsbildungseinrichtung. In Argentinien war die Berufsbildung dagegen nie als ein von einer zentralen Behörde abhängiges System angelegt (Gallart in Caillods & Gallart, op. cit.).

In Anlehnung an das liberale Wirtschaftsmodell, an dem sich Argentinien und Chile orientieren, haben diese beiden Länder Reformen eingeleitet, um das Berufsbildungsangebot den Gesetzen des Marktes zu unterwerfen und die staatliche Finanzierung durch Einführung von Wettbewerbsmechanismen zu reformieren. Auch wenn die Berufsbildungspolitik der beiden Länder auf den ersten Blick auf die gleiche Konzeption zurückzugehen scheint, weist ihre Umsetzung doch Varianten auf, insbesondere bei Berücksichtigung der Unterschiede zwischen den beiden Berufsbildungssystemen.



Das heutige Bildungswesen in Chile hat einen institutionellen Rahmen, in dem das dem Bildungsministerium unterstellte System für gewerblich-technische Ausbildung und das vom Arbeitsministerium verwaltete Berufsbildungssystem in einer besonderen Einrichtung verbunden sind: dem SENCE (Servicio Nacional de Capacitación y Empleo). Einen gewerblich-technischen Ausbildungsgang besuchen 40 % der Schüler der Sekundarstufe und etwa 20 % der Altersgruppe von 15-19 Jahren.

Das Bildungsministerium behält zwar die Oberaufsicht über die technischen und berufsbildenden Gymnasien, sie werden jedoch von den Gemeinden, gemeinnützigen Vereinen und Privatunternehmen verwaltet. Zwischen 1980 und 1993 stieg der Anteil der Schüler in der gewerblich-technischen Ausbildung, die ihre Ausbildung an Privatschulen absolvierten, von 28 % auf 56 %. Auch wenn sich das Ministerium von der Verwaltung des Angebots zurückzieht, wird es weiter durch staatliche Zuschüsse finanziert, die nach wie vor in den Zuständigkeitsbereich des Staates fallen. Die von den Gemeinden verwalteten Schulen erhalten eine Mittelzuwendung je Schüler, während die anderen auf der Grundlage ihres Budgets vor der Privatisierung durch Anpassung der Mittel finanziert werden. Diese unterschiedliche Behandlung führt natürlich zu einer Ungleichheit bei den Funktionsbedingungen der verschiedenen Schulkategorien. Des weiteren sind die Kosten und die Qualität der Ausbildung je nach Träger sehr unterschiedlich. In den von den Gemeinden verwalteten Schulen sind die Einheitskosten 2,5mal niedriger als die Kosten der Schulen des privaten Sektors. Die Schwierigkeiten hängen anscheinend nicht so sehr mit der Dezentralisierung und Privatisierung des Angebots, als vielmehr mit der unzureichenden staatlichen Finanzierung zusammen. Im Laufe der Zeit hat die Suche nach ergänzenden Finanzierungsmöglichkeiten dazu geführt, daß die technischen und berufsbildenden Gymnasien Leistungsfähigkeit in der beruflichen Weiterbildung entwickelt haben.

Infolge der Nachfrage der Unternehmen wird die berufliche Weiterbildung jedoch zum großen Teil vom privaten Sektor angeboten. Die OTE (Organismo Técnico de Ejecución) sind Ausbildungseinrich-

**Tabelle 6**

### **Nutzungsgrad der Steueranreize nach Unternehmensgröße (in %)**

Unternehmensgröße	Nutzungsgrad des Steueranreizes ( % )		
	1990	1991	1992
<b>Klein (1-49 Beschäftigte)</b>	3,7	2,5	5,1
<b>Mittel (50-199 Beschäftigte)</b>	11,8	12,1	14,8
<b>Groß (mehr als 200 Beschäftigte)</b>	84,5	85,4	80,1

Quelle: Murillo, 1998.

tungen, die zum öffentlichen Weiterbildungssystem gehören, vom Staat anerkannt sind und von SENCE überwacht werden. Die Unternehmen finanzieren die Ausbildung, können jedoch eine Rückvergütung ihrer Investition von bis zu 1 % ihrer jährlichen Brutto Lohn- und Gehaltssumme erhalten. Die Finanzierung der Weiterbildung beruht somit auf zwei ergänzenden Grundsätzen: die Nachfrage durch Anreize fördern und das Angebot an die Bedürfnisse der Unternehmen anpassen, wobei die Freigabe der Finanzierung von Ausbildungsmaßnahmen direkt an den von den Arbeitgebern angemeldeten Bedarf gekoppelt ist. Diese Bestimmungen ersetzen den Pflichtbeitrag der Arbeitgeber in Höhe von 1 % der Brutto Lohn- und Gehaltssumme, der im Jahre 1980 abgeschafft wurde.

Um von dem System zu profitieren, können sich Kleinunternehmen in einer besonderen Rechtsform zusammenschließen, in den OTIR (Organismos Técnicos Intermedios). Die OTIR sind auf Sektorebene oder regionaler Ebene organisierte Verbände und nehmen eine Mittelstellung zwischen den Ausbildungseinrichtungen und den Unternehmen ein.

Obwohl die Zahl der Praktikanten zugenommen hat, sind die Weiterbildungsanstrengungen verglichen mit dem Bedarf jedoch nach wie vor schwach (siehe Tabelle 5).

Trotz zunehmender Beteiligung wird das Unterstützungssystem für die Ausbildung von den meisten kleinen und mittleren Unternehmen nicht genutzt (siehe Tabelle 6). Folglich hat sich das System für die

**„Die Finanzierung der Weiterbildung beruht somit auf zwei ergänzenden Grundsätzen: die Nachfrage durch Anreize fördern und das Angebot an die Bedürfnisse der Unternehmen anpassen, wobei die Freigabe der Finanzierung von Ausbildungsmaßnahmen direkt an den von den Arbeitgebern angemeldeten Bedarf gekoppelt ist. Diese Bestimmungen ersetzen den Pflichtbeitrag der Arbeitgeber in Höhe von 1 % der Brutto Lohn- und Gehaltssumme, der im Jahre 1980 abgeschafft wurde.“**



**„(...) der Staat ist (...) weiterhin für die Finanzierung zuständig.“**

großen Firmen als vorteilhaft erwiesen. Das chilenische Wirtschaftsgefüge besteht aber hauptsächlich aus kleinen Betrieben, die den größten Teil der Arbeitsplätze insgesamt zur Verfügung stellen.

Neben dem System zur Stärkung der Kompetenzen in den Unternehmen stellt der Staat Mittel im Rahmen aktiver Beschäftigungsmaßnahmen bereit. Er finanziert so die Einrichtungen, die Ausbildungsgänge für benachteiligte Gruppen entwickeln und durchführen. Die chilenische Regierung hat im Jahre 1990 ein umfassendes Berufsbildungsprogramm für Jugendliche aufgelegt, das zu 50 % mit einem Kredit der Interamerikanischen Entwicklungsbank finanziert wird. In den ersten vier Jahren sollten 100.000 Personen ausgebildet werden. Das Projekt zielt auch auf eine Stärkung der Fähigkeiten von SENCE als Ausbildungseinrichtung für die Eingliederung von Jugendlichen ab.

Hinsichtlich der Auswirkungen des Systems auf das Angebot schlug sich der Wettbewerbsgedanke nicht in einer Verringerung der Kosten nieder, sondern ging oft auf Kosten der Qualität. Da es kein staatliches Zertifizierungssystem gibt, führt dies zu einer Zunahme der Berufsbefähigungsnachweise, die der Transparenz und dem reibungslosen Funktionieren des Arbeitsmarkts entgegensteht. Das Problem der Zertifizierung betrifft auch die Entscheidungen im Hinblick auf Einstellung und Ausbildung.

In Argentinien wie in Chile ist die Berufsausbildung ein wichtiger Teil der Sekundarstufe im Schulwesen. So hatten im Jahre 1994 die technischen und kaufmännischen Ausbildungsgänge einen Anteil von 19 % bzw. 28 % an der Sekundarstufenausbildung. In Argentinien ist die Entwicklung der gewerblich-technischen Ausbildung eingebunden in einen breiter angelegten Umgestaltungsprozeß des höheren Schulwesens und seiner Programme. Aufgrund der neuen Struktur ist die gewerblich-technische Ausbildung eine der Alternativen der Sekundarstufe an höheren Schulen (Ministerio de Cultura y Educación, 1997). Neben strukturellen und pädagogischen Aspekten betrifft die mit einer Dezentralisierungspolitik verbundene Reform auch die institutionelle Dimension (Pueyo in Caillods & Gallart, op. cit.). Während in Chile die Dezentralisierung

in Richtung der Gemeinden erfolgte, entschied sich Argentinien für eine Stärkung der Rechte der Provinzen. So wurde im Jahre 1992 die Verwaltung des Netzes der Schulen für gewerblich-technische Ausbildung, das bis dahin vom CONET (Consejo Nacional de Educación Técnica) verwaltet wurde, auf die Provinzen und die Stadt Buenos Aires übertragen. Wie in Chile ist der Staat daher weiterhin für die Finanzierung zuständig.

Die Rationalisierungsanstrengungen des institutionellen Rahmens wurden im Jahre 1995 mit der Gründung des nationalen Instituts für technologische Bildung (INET) und die Einrichtung eines nationalen Rates für Bildung und Arbeit innerhalb des Bildungsministeriums fortgesetzt. Im Unterschied zur Situation in Chile oder zum brasilianischen Modell hängt das Berufsbildungsangebot in Argentinien in großem Maße vom Bildungssystem ab.

Die Reform wird wohl erst gegen das Jahr 2000 vollständig umgesetzt sein. Allerdings haben sich bereits jetzt einige verwaltungstechnische Schwierigkeiten ergeben, die auf die wirtschaftlichen und sozialen Gegebenheiten zurückzuführen sind. So erweist sich zum Beispiel die Finanzierung einiger Maßnahmen aufgrund der allgegenwärtigen Sparpolitik, von der auch der Haushalt der Provinzen nicht verschont bleibt, als problematisch. Die Erhöhung der Ausgaben für die Modernisierung der Ausstattung und die berufliche Weiterbildung der Lehrkräfte stellt somit ein Problem dar. Die Reform stößt überdies auf den Widerstand der Akteure, insbesondere der Lehrkräfte, die auf die Bewahrung ihrer Stellung bedacht und bereits durch die Abnahme ihrer Kaufkraft schwer getroffen sind. Vor diesem Hintergrund bleibt der Ausgang der Reform letztendlich ungewiß.

Neben der Erneuerung der gewerblich-technischen Ausbildung hat das Arbeitsministerium ein umfassendes Programm zur Berufsbildung Jugendlicher begonnen, das dem in Chile eingeleiteten Programm ähnlich ist. Mit diesem im Jahre 1993 aufgelegten Programm sollen über einen Zeitraum von vier Jahren und mit einem Budget von 400 Millionen Dollar, das mit der Interamerikanischen Entwicklungsbank ausgehandelt wurde, 200.000 Jugendliche



ausgebildet werden. Ein derartiger Aufwand ist durch das anhaltende starke Ungleichgewicht auf dem Arbeitsmarkt zu erklären, vom dem besonders die Jugendlichen betroffen sind (siehe Tabelle 2).

Neben dem wichtigsten Ziel der Eingliederung der Jugendlichen ist dieses Programm auch ein Mittel zur Schaffung eines Ausbildungsmarkts. Es geht darum, die Entwicklung privater Einrichtungen zur Diversifizierung des Angebots zu unterstützen und zugleich die gewerblich-technischen Ausbildungseinrichtungen zu fördern. Zu diesem Zweck wird die Ausbildung trotz der Finanzierung mit öffentlichen Mitteln Einrichtungen übertragen, die auf Wettbewerbsbasis im Rahmen von Ausschreibungen ausgewählt werden.

## Von der Finanzierung zur Zertifizierung: der Weg Mexikos

Unter dem Einfluß der nordamerikanischen Integrationsdynamik und angespornt durch das wirtschaftliche Wachstum der Vereinigten Staaten steht Mexiko an vorderster Front bei der Schlacht um die Wettbewerbsfähigkeit. Die Modernisierung des Produktionsapparats ist nämlich eine wichtige Voraussetzung für die Art der Einbindung Mexikos in die NAFTA. Es geht darum, ausgehend von einem Modell, das hauptsächlich auf einem wenig entwickelten Produktionssystem mit schwach qualifizierten Arbeitskräften beruht, verstärkt in die technologischen Lücken vorzustoßen. Dieser Übergang zu einem Zeitalter der flexiblen Spezialisierung verlangt von den Arbeitnehmern solide fachliche Fähigkeiten. Mexiko leidet jedoch noch unter einem Ausbildungsdefizit der erwerbstätigen Bevölkerung (siehe Tabelle 1). Schätzungen zufolge haben die Arbeitnehmer im Durchschnitt sechs Jahre lang die Schule besucht, und die Jugendlichen treten nach acht Jahren Schule in den Arbeitsmarkt ein: Das entspricht dem zweiten Jahr der Sekundarstufe.

Nach einem recht klassischen Schema untersteht das mexikanische Ausbildungssystem zum großen Teil dem öffentlichen Sektor, dessen Befugnisse zwischen dem Bildungsministerium und

dem Arbeitsministerium aufgeteilt sind. Die Erneuerung dieses Systems setzt die Diversifizierung des Angebots und zugleich die Erhöhung privater Investitionen in die Ausbildung voraus. In Mexiko geht es folglich darum, eine neue Regelung zu finden, mit der dem privaten Sektor und den Arbeitgebern ein stärkeres Gewicht verliehen und zusätzliche Mittel mobilisiert werden können. Eine der Möglichkeiten, dies zu erreichen, besteht im Erkennen der Signale und Anreize des Marktes. Mit anderen Worten geht es darum, den Erwerb von Humankapital transparent zu machen. In Mexiko wie in einer zunehmenden Zahl von anderen Ländern schlug sich diese Sichtweise in der allmählichen Einführung eines auf Kompetenz basierenden Ausbildungssystems nieder.

Das Prinzip eines derartigen Systems besteht in der Anerkennung der Kompetenzen des einzelnen, unabhängig davon, wie sie erworben wurden (gewerblich-technische Ausbildung, Weiterbildung, Ausbildung am Arbeitsplatz). Diese Konzeption hat natürlich Auswirkungen auf das Angebot, insofern als sie einen modularen Aufbau der Programme begründet. Damit soll zu mehr Flexibilität beigetragen und die Fortbildung erleichtert werden. Die Erteilung einer Zertifizierung auf einer modularen Grundlage entspricht in erster Linie den Zielen der Anpassungsfähigkeit und der Mobilität. Durch die Module können sich die Menschen aber auch nach und nach Bestandteile anerkannter Ausbildungsgänge bewahren und ihre Zertifizierung später abschließen, wenn sie Lust bzw. die Möglichkeit dazu haben.

Die Reform der Berufsbildung wird von einer öffentlichen Einrichtung, dem CNCCL (Consejo de Normalización y de Certificación de Competencia Laboral) vorangetragen, der im Jahre 1995 im Rahmen eines Projekts zur Modernisierung der gewerblich-technischen Ausbildung mit Beteiligung des Bildungsministeriums und des Arbeitsministeriums geschaffen wurde (Ibarra Almada in Caillods & Mosqueda, op. cit.). Mit der schrittweisen Einführung eines Systems zur Beurteilung und Zertifizierung von Kompetenzen möchte der CNCCL die Nachfrage nach Ausbildung fördern und einen Ausbildungsmarkt entwickeln.

***„In Mexiko geht es folglich darum, eine neue Regelung zu finden, mit der dem privaten Sektor und den Arbeitgebern ein stärkeres Gewicht verliehen und zusätzliche Mittel mobilisiert werden können.“***



**„Der auf die Fähigkeiten gegründete Ansatz Mexikos befindet sich noch im Versuchsstadium (...) Es geht nicht mehr darum, bei dem Angebot auf staatliche Intervention zu setzen, sondern vor allem um die Schaffung eines günstigen Klimas für Investitionen in die Ausbildung. Das Schlüsselinstrument für eine derartige Strategie ist also nicht mehr die Finanzierung, sondern die Beurteilung und Anerkennung der Fähigkeiten. Ziel ist zugleich, den Staatshaushalt allmählich von der Finanzierung der Berufsbildung zu entlasten.“**

Gemäß dem in Mexiko erprobten Modell gibt es drei Arten beruflicher Kompetenzen:

□ grundlegende Kompetenzen, die allgemeinen Kenntnissen in den Bereichen Lesen, mündlicher und schriftlicher Ausdruck und Kommunikation entsprechen;

□ „generative Kompetenzen“, die den mehreren Berufen und Tätigkeitsbereichen gemeinsamen Eignungen entsprechen (Arbeiten im Team, Planen, Verhandeln usw.);

□ spezifische Kompetenzen, welche die aus fachlichen Kenntnissen hervorgegangenen Leistungen bezeichnen, bei denen eine Fachsprache eingesetzt wird und die mit einer bestimmten Arbeitsfunktion verbunden sind.

Zur Ergänzung der Marktanreize wird den kleinen Unternehmen und den Arbeitslosen besondere Aufmerksamkeit gewidmet, um ihnen den Zugang zur Ausbildung zu erleichtern. Bereits im Jahre 1980 wurden die mexikanischen Gesetze geändert, um allen Arbeitnehmern das Recht auf Ausbildung zu garantieren. Die Arbeitgeber sind demnach verpflichtet, einen paritätischen Ausschuß zur Festlegung der Ausbildungs politik und der Ausbildungspläne einzurichten. Doch trotz dieser gesetzlichen Bestimmungen haben viele Unternehmen keinen Ausschuß dieser Art eingerichtet, und noch zahlreicher sind die Unternehmen, die keinen Ausbildungsplan haben. Das ist insbesondere bei den meisten kleinen Betrieben der Fall.

Das neue Programm „Umfassende Qualität und Modernisierung“ (CIMO) ist auf die Förderung der Ausbildung und der Qualität in kleinen Unternehmen ausgerichtet, denen dazu die entsprechende fachliche Unterstützung zur Verfügung gestellt wird. Das Programm wird in 63 Zentren durchgeführt, in denen die Unternehmen, die Arbeitgebervereinigungen und die Bildungseinrichtungen auf lokaler Ebene in enger Verbindung stehen.

Durch das Ausbildungsbeihilfeprogramm für Arbeitslose (PROBECAT) können diejenigen, die es wünschen, nach und nach Module absolvieren, die auf ihre Fähigkeiten „zugeschnitten“ sind. Dieses Programm wird von den 99 Dienststellen der

staatlichen Arbeitsverwaltung sowie von 51 mobilen Einheiten durchgeführt. Im Jahre 1996 sollten 8000 Arbeitslose an modularen Ausbildungsgängen teilnehmen.

Die neue Konzeption der Zertifizierung wurde in das Qualifizierungssystem aufgenommen, das der Aufsicht des Bildungsministeriums untersteht. Obwohl das System der beruflichen Erstausbildung derzeit modernisiert wird, scheint sich dieser Ansatz bisher wenig darauf auszuwirken (de Ibarrola, Bernal, 1998). Über kurz oder lang dürfte die Einführung eines auf die Fähigkeiten gegründeten Zertifizierungssystems zu einem Abbau des Angebots führen, insbesondere bei der segmentierten, starren gewerblich-technischen Ausbildung.

Der auf die Fähigkeiten gegründete Ansatz Mexikos befindet sich noch im Versuchsstadium, leitet aber eine Abkehr von dem vorherigen System ein, in dem das Angebot, aber auch die Finanzierung wegen der gleichzeitigen Zuständigkeit von Bildungsministerium und Arbeitsministerium hauptsächlich in der Verantwortung des Staates lagen. Es geht nicht mehr darum, bei dem Angebot auf staatliche Intervention zu setzen, sondern vor allem um die Schaffung eines günstigen Klimas für Investitionen in die Ausbildung. Das Schlüsselinstrument für eine derartige Strategie ist also nicht mehr die Finanzierung, sondern die Beurteilung und Anerkennung beruflicher Kompetenzen. Ziel ist zugleich, den Staatshaushalt allmählich von der Finanzierung der Berufsbildung zu entlasten.

Bei der Reform in Mexiko wurde auch das in England entwickelte staatliche System beruflicher Qualifikationen (oder NVQs) berücksichtigt. Auch dort bestand das Ziel in einer Erhöhung der Transparenz und einer Vereinfachung, um ein besseres Funktionieren des Arbeitsmarkts zu gewährleisten und das Ausbildungsangebot unmittelbar am Bedarf der Unternehmen und der einzelnen auszurichten. Die Einführung der NVQs spiegelte somit eine Änderung der Strategie wider, bei der eher den Ergebnissen der Ausbildung als den Mitteln Vorrang eingeräumt wurde. Das ist der Grundgedanke, der heute die Modernisierung der Ausbildung in Mexiko leitet.





## Schlußbetrachtung: staatliche Intervention und Ausbildungsmarkt

Gemäß dem traditionellen lateinamerikanischen Modell wurde die Berufsbildung als öffentliche Dienstleistung angesehen. In diesem vollkommen angebotsorientierten System wurde der Nachfrage nur geringe Bedeutung beigemessen. Die Einführung einer gesetzlichen Verpflichtung zur Finanzierung der Berufsbildung entsprach genau dieser Sichtweise. Das monopolistische Ausbildungsangebot hatte also die Funktion, die Ausweitung der Nachfrage gemäß dem Modernisierungsrhythmus der Wirtschaft zu lenken. Die Planung und Finanzierung der Ausbildung fiel in die Zuständigkeit eines starken, planenden Staates. Die Abkehr von einer endogenen Form des Wachstums und die Erfordernisse der strukturellen Anpassung hatten tiefgreifende Veränderungen der Ausbildungssysteme zur Folge, die je nach Land nach unterschiedlichen Schemata vorgenommen wurden. Obwohl die Ansätze recht unterschiedlich sind - insbesondere das brasilianische Modell scheint sich noch zu behaupten -, ist ihnen ein liberaler Grundgedanke gemeinsam. Die berufliche Bildung wird überall immer mehr als Handelsware betrachtet, auf die die klassischen Handelstheorien angewandt werden. Daher unterliegt die Berufsbildung in zunehmendem Maße dem Wettbewerb. Demzufolge liegen die Voraussetzungen für die Entstehung eines Ausbildungsmarkts vor. Dies schließt indes eine Finanzierung durch die öffentliche Hand nicht aus, wie Argentinien und Chile beweisen, die die Reformen am weitesten vorangetrieben haben.

Die Reformen, die derzeit umgesetzt werden, zeigen eine Entwicklung bei der Verwendung der Instrumente der Berufsbildungspolitik auf. Während der Staat zuvor hauptsächlich das Angebot und die Finanzierung festlegte, scheint er nun der Information, dem Dialog und der Schaffung eines günstigen Klimas für Privatinvestitionen in die Ausbildung zunehmend Bedeutung beizumessen. Diese Dynamik ist allerdings insbesondere in Argentinien und Mexiko noch lange nicht gefestigt.

Brasilien hat eine Pionierrolle bei der Entwicklung der Berufsbildung inne und scheint den maßvollsten Weg gewählt zu haben, weil es sein System einfach nur änderte. Jedoch zeugt die schrittweise Einführung vertraglicher Vereinbarungen von dem Willen, Raum für einen Dialog innerhalb der gesetzlichen Verpflichtung zu schaffen. Über den Fall Brasiliens hinaus wird mit dieser Innovation die viel weitergehende Frage nach der Rolle eines vertraglichen Ansatzes bei der Berufsbildungspolitik des Staates aufgeworfen.

In Chile und Argentinien waren die Veränderungen am einschneidendsten. Der Vorrang, welcher der Dezentralisierung und Privatisierung eingeräumt wurde, bedeutet nämlich einen vollständigen Bruch mit den vorherigen Systemen. Mit diesen Reformen werden die Aufgaben und Handlungsgrundsätze des Staates einer Prüfung unterzogen (Peterson, 1997). Durch die Reformen scheinen neue, von der Marktdynamik bestimmte Regelungsmechanismen eingeführt worden zu sein. Auch wenn das Ausbildungsangebot den Wettbewerbsregeln unterworfen wird, verbleibt die Finanzierung doch in der Zuständigkeit des öffentlichen Sektors.

In Mexiko wird mit der Ausarbeitung eines auf Kompetenzen basierenden Qualifizierungs- und Zertifizierungssystems auch eine neue Konzeption der Ausbildungsfinanzierung selbst eingeführt. Bei diesem neuen Ansatz wird davon ausgegangen, daß die ungenügenden Investitionen in die Ausbildung in erster Linie auf die Unzulänglichkeiten des Arbeitsmarkts zurückzuführen sind. Fehlende Transparenz würde insbesondere dazu führen, daß die Akteure, Einzelpersonen und Unternehmen, nicht imstande sind, ihre Präferenzen rational aufzuzeigen. Nach Behebung dieses Mangels sollte die Einführung eines staatlichen Normensystems für die Bewertung von Kompetenzen Einzelpersonen wie Unternehmen dazu veranlassen, mehr Mittel für die Ausbildung aufzuwenden. Damit wären die klassischen steuerlichen Interventionsmaßnahmen überholt, unabhängig davon, ob sie eine Verpflichtung oder einen Anreiz beinhalten. Hier finden sich die Elemente einer Diskussion wieder, die den Kern der Reform der Ausbildungssysteme in England, aber auch in Australien und in Neuseeland bildet (Bertrand, 1997).



Lateinamerika durchlebt derzeit einen Prozeß struktureller Reformen, ist den Zwängen der Wettbewerbsfähigkeit und der knappen Haushalte unterworfen und bietet letzten Endes ein Erscheinungsbild, das in vielen Punkten an die Situation der hochindustrialisierten Länder, ganz besonders an die Situation der Europäischen Union, erinnert. Die Strategien zur Reform der Berufsbildungsfinanzierung in den aufstrebenden Volkswirtschaften (Argen-

tinien, Brasilien, Chile, Mexiko) zeigen somit eine ganze Reihe von Interventionsmöglichkeiten auf. Diese Vielfalt spiegelt auch sehr gut den gegenwärtigen Stand der Überlegungen zur staatlichen Berufsbildungspolitik wider und hat ihren Ursprung in einer Problematik von allgemeiner Bedeutung im Hinblick auf die Suche nach einem vernünftigen Gleichgewicht zwischen Verpflichtung, Vertrag und Markt.

## Literaturangaben

**Amadeo Edward, J.**, "Retraining under conditions of adjustment: Brazil", *Training Policy Studies*, Nr. 7, IAO, Genf, 1994.

**Atchoarena, D.**, *Les politiques publiques de financement de la formation professionnelle: repères et réflexions à partir de l'expérience de quelques pays en développement ou en transition*, Beitrag zur 5. Internationalen Weltkonferenz zur Erwachsenenbildung, UNESCO, Institut für Bildung, Hamburg, 14.-18. Juli 1997.

**Atchoarena, D.**, "Financing Vocational Education: Concepts, Examples and Tendencies" in *UNESCO/UNEVOC Document*, Nr. ED/IUG/007, Berlin, 1996.

**Atchoarena, D.**, *Financement et régulation de la formation professionnelle: une analyse comparée*, UNESCO/IIEP, Paris, 1994.

**Bertrand, O.**, *Évaluation et certification des compétences et qualifications professionnelles*, UNESCO/IIEP, Paris, 1997.

**Caillods, F., Gallart, M.A.**, (Hrsg.), "Educación para el mundo del Trabajo, y Lucha contra la Pobreza", *Informe del taller*, IIEP/UNESCO, Paris, 1998.

**Caillods, F., Mosqueda, I.**, (Hrsg.), *Educación para el mundo del Trabajo, la Competitividad y la Integración Social*, IIEP/Fundación Polar, Caracas, Venezuela, 1998.

**CINTERFOR/IAO**, "Vocational training on the threshold of the 1990s", *PHREE Background Paper Series*, Dokument Nr. PHREE/91/35, Washington D.C., Weltbank, 1991.

**Ducci, M. A.**, "Financing of vocational training in Latin America", *Training Discussion Papers*, Nr. 71, IAO, Genf, 1991.

**Foy, C., Larraín, G. & Turnham, D.**, (Hrsg.), "Tensions sociales, création d'emplois et politique économique en Amérique latine", *Seminare des Centre de Développement*, OECD, Paris, 1995.

**Gallart, M. A.**, (Hrsg.), *La formación para el trabajo en el final de siglo: entre la reconversión productiva y la exclusión social*, CIID-CENEP und OREALC-UNESCO, Buenos Aires, Santiago, Mexiko, 1995.

**Gasskov, V.**, (Hrsg.), *Alternative schemes of financing training*, IAO, Genf 1994.

**Hausman, R. & Reisen, H.**, (Hrsg.), *Consolider stabilité et croissance en Amérique latine: quelles politiques, quelles perspectives pour des économies vulnérables ?*, OECD, Paris, 1996.

**Ibarrola, M., de, & Bernal, E.**, *Tendencias actuales del subsistema de educación tecnológica en México*, IIEP/UNESCO, 1998.

**Ministerio de Cultura y Educación**, "El nuevo secundario", *Zona Educación*, 2. Jahrgang, Nr. 14, Argentinische Republik, 1997.

**Moura Castro, C., de, & Carnoy, M.**, (Hrsg.), *Seminario sobre reforma educativa en América Latina*, Dokument Nr. SOC97-102, Interamerikanische Entwicklungsbank, Washington DC, 1997.

**Murillo, J.M.**, *La formación de recursos humanos en Chile, necesidad de un diseño estratégico*, Seminario Sub-regional sobre Educación para el Mundo del Trabajo y Lucha contra la Pobreza, IIEP/INET/CUD-CENEP, Buenos Aires, 1995.

**Peterson, G.E.**, "Decentralization in Latin America - Learning through Experience", *World Bank Latin American and Caribbean Studies - Viewpoints*, Weltbank, Washington DC, 1997.

**Salama, P.**, "Quelques leçons économiques de l'histoire latino-américaine récente", *Revue Tiers-Monde*, Band XXXVI, Nr. 144, IEDES, 1995a.

**Salama, P.**, "Pauvreté, les voies étroites d'une issue équitable en Amérique latine", *Revue Tiers-Monde*, Band XXXVI, Nr. 142, IEDES, 1995b.



# Investitionen in berufliche Weiterbildung durch Unternehmen

## Einleitung

1993 boten in den - damals noch - 12 Mitgliedstaaten der Europäischen Union 43 % der annähernd 900.000 Unternehmen mit 10 oder mehr Arbeitnehmern ihren Mitarbeitern Ausbildungskurse an. Über 15 Millionen Arbeitnehmer (28 %) nahmen an Ausbildungskursen teil, und die Unternehmen gaben etwa 1,6 % ihrer gesamten Arbeitskosten für die Durchführung dieser Kurse aus. Dies sind einige der wesentlichen Ergebnisse einer Erhebung bei Unternehmen, die 1994 im Rahmen des FORCE-Programms durchgeführt und kürzlich von EUROSTAT veröffentlicht wurde. Dieser Artikel beschreibt kurz den Hintergrund dieser Erhebung und einige ihrer wichtigsten Erkenntnisse im Hinblick auf die Investitionen von Unternehmen in die Weiterbildung.

In Unternehmen werden Aus- und Fortbildungskosten als Produktionskosten erfaßt. Mit anderen Worten, das in die Ausbildung investierte Geld wird berücksichtigt, bevor die Gewinne des Unternehmens berechnet werden. Aus diesem Grunde wurde es bis vor kurzem nicht als notwendig erachtet, Buchhaltungsrichtlinien für die separate Definition und Erfassung der Unternehmensausgaben für die Ausbildung zu entwickeln. Zwar ist in Frankreich der Begriff der beruflichen Weiterbildung seit 1971 gesetzlich definiert, und das französische Arbeitsrecht regelt, was zum Zwecke von Steuererstattungen für Ausbildung unter beruflicher Weiterbildung zu verstehen ist. In anderen Ländern aber gingen Erhebungen zur Messung der Investitionen in Ausbildung stets von Konzepten und Definitionen aus, die den nationalen Anforderungen sowie den institutionellen oder kulturellen Traditionen entsprachen.

Obgleich in der gesamten Europäischen Union zunehmend anerkannt wird, daß die Ausbildung von Arbeitnehmern eher eine Investition als ein Bestandteil der laufenden Produktionskosten ist, war es daher bis vor kurzem nicht möglich, internationale Vergleiche dieser Investitionen innerhalb der EU durchzuführen. Frühere Versuche, die mit nationalen Datenquellen arbeiteten, haben gezeigt, daß die Daten in bezug auf vier Faktoren sehr problematisch sind, nämlich:

- ☐ Definitionen der durchgeführten Berufsbildungsmaßnahmen;
- ☐ die berücksichtigten Wirtschaftszweige und die Größe der Unternehmen;
- ☐ berücksichtigte Kosten oder Ausgaben;
- ☐ Messung der Ausgaben.

## Die Erhebung über die berufliche Weiterbildung in Unternehmen (CVTS)

Eine 1994 durchgeführte Erhebung sollte dieses Problem beheben. Die Erhebung über die berufliche Weiterbildung in Unternehmen wurde im Rahmen des FORCE-Programms in den damals 12 Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EUR12)<sup>1</sup> als Stichprobenerhebung bei 50.000 Unternehmen durchgeführt. Sie sollte repräsentativ für alle Unternehmen mit mehr als 10 Arbeitnehmern sein, mit Ausnahme der Unternehmen in den Sektoren Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft. Auch die öffentliche Verwaltung und das Gesundheits- und Bildungswesen blieben ausgeklammert. Aus der Erhebung liegen Daten für 20 Wirtschaftszweige sowie für Unternehmen in jeder der sechs Größenklassen vor. Zweck der Erhebung war es festzustellen, welche Unternehmen 1993 Weiterbildung anboten, aufgeschlüsselt



**Norman Davis**

*Centre for Policy Studies, Universität Sheffield*

**Die Erhebung über die berufliche Weiterbildung in Unternehmen lieferte einige Erkenntnisse über die Faktoren, welche die Investitionen von Unternehmen in die Weiterbildung beeinflussen. Dazu gehören die Größe des Unternehmens, der Sektor, in dem es tätig ist, die Geschlechtszugehörigkeit und das Alter der Teilnehmer und die Frage, ob die Weiterbildung innerhalb des Unternehmens durchgeführt oder von außen gekauft wird.**

<sup>1</sup> Die zwölf Mitgliedstaaten waren Belgien, Dänemark, Deutschland, Griechenland, Spanien, Frankreich, Irland, Italien, Luxemburg, die Niederlande, Portugal und das Vereinigte Königreich.

**Tabelle 1:**
**1993 von Unternehmen angebotene Ausbildungstypen und Teilnahme von Arbeitnehmern - EUR12**

<b>Ausbildungstyp</b>	<b>Anteil der anbietenden Unternehmen in %</b>	<b>Teilnahme von Arbeitnehmern in %</b>
Kurse	43	28
Ausbildung in der Arbeitssituation	38	20
Konferenzen etc.	34	8
Jobrotation	14	4
Selbstlernen	13	3
Andere	57	k.A.

selt nach Größe und Sektor, der Art der angebotenen Weiterbildung sowie der Zahl und dem Anteil der teilnehmenden Arbeitnehmer. Erstausbildung in Form von Lehren und duale Systeme wurden in der Erhebung nicht berücksichtigt. Folgende Weiterbildungsformen wurden festgestellt:

- ☐ Kurse;
- ☐ Ausbildung in der Arbeitssituation (einschließlich Ausbildung am Arbeitsplatz);
- ☐ Teilnahme an Konferenzen, Workshops, Seminaren etc.;
- ☐ Jobrotation, Qualitätszirkel;
- ☐ flexibles Lernen und Fernunterricht einschließlich computergestütztes Lernen.

Maßnahmen im Rahmen all dieser Ausbildungstypen wurden nur dann in der Erhebung berücksichtigt, wenn ihr vornehmliches Ziel darin bestand, die Fähigkeiten und/oder Kenntnisse der Teilnehmer zu verbessern oder zu erweitern, und wenn die Maßnahme als solche im voraus geplant war. Praktische Erfahrung konnte Teil der Maßnahme sein, Arbeitserfahrung allein wurde hingegen nicht anerkannt.

Bei Ausbildungskursen wurden zusätzliche Informationen gesammelt über die Geschlechtszugehörigkeit und den Beruf der Kursteilnehmer, die Dauer der Ausbildung, die Zeit, die in Ausbildungskursen auf verschiedene Themen verwendet wurde, die Art der von Unternehmen eingesetzten externen Ausbildungsanbieter und die Ko-

sten für die Durchführung der Ausbildungskurse. Darüber hinaus wurden Unternehmen, die Ausbildungsmaßnahmen anboten, gebeten, Fragen bezüglich der Planung und Durchführung ihrer Maßnahmen zu beantworten, darunter Fragen zu dem Thema, ob sie Ausbildungspläne und -budgets hatten.

Dieser Artikel beschäftigt sich schwerpunktmäßig mit den erhaltenen Informationen bezüglich des Angebots von Ausbildungskursen. Um diese Kurse in einen Kontext zu stellen, muß man zunächst feststellen, wie sich Ausbildungskurse von anderen Ausbildungsformen unterscheiden, die Unternehmen anbieten (siehe Tabelle 1). Ausbildungskurse waren der am häufigsten von Unternehmen angebotene Ausbildungstyp, und gleichzeitig der Typ, an dem die meisten Arbeitnehmer teilnahmen.

Hinsichtlich des Anteils von Unternehmen, die Ausbildung anboten, und des Anteils von Arbeitnehmern, die an diesen Ausbildungsmaßnahmen teilnahmen, wurden beträchtliche Unterschiede zwischen Unternehmen verschiedener Größe und verschiedener Sektoren sowie zwischen den verschiedenen Ländern festgestellt. Nur 36 % der Unternehmen mit 10-49 Arbeitnehmern boten Ausbildungskurse an, gegenüber 92 % der Unternehmen mit 100 oder mehr Arbeitnehmern. Zwischen den Sektoren bestanden noch deutlichere Unterschiede. So boten 80 % aller Unternehmen im Bank- und Versicherungswesen Ausbildungsmaßnahmen an, während es in der Textilbranche nur 15 % waren. Der von der Erhebung erfaßte Anteil der Ausbildung anbietenden Unternehmen sowie der Anteil der teilnehmenden Arbeitnehmer wird auch nach einzelnen Ländern aufgeschlüsselt (siehe Tabelle 2).

Die Investitionen von Unternehmen in Ausbildungskurse werden von mehreren Faktoren beeinflusst. Dazu gehören Geschlecht und Beruf der Teilnehmer, die Dauer und das Thema des Kurses sowie die Frage, ob die Ausbildung innerhalb des Unternehmens durchgeführt oder von einem externen Anbieter gekauft wird. Es übersteigt den Rahmen dieses Artikels, alle diese Variablen eingehend zu untersuchen. Einige zusammengefaßte Daten können dennoch erhellend sein.



Zwischen der Teilnahme weiblicher und männlicher Arbeitnehmer an Ausbildungskursen bestanden nur geringfügige Unterschiede - 29 % der männlichen und 27 % der weiblichen Arbeitnehmer nahmen an Kursen teil. Wesentlich größere Unterschiede bestanden hinsichtlich der Berufe. 1993 nahmen etwa 40 % der leitenden Angestellten und Fachkräfte an Ausbildungskursen teil. Dem stehen 34 % der Bürokräfte und Arbeitnehmer im Groß- und Einzelhandel und nur 17 % der Arbeiter gegenüber. In der EUR12 insgesamt verbrachten die Teilnehmer 1993 durchschnittlich 45 Stunden in Ausbildungskursen, wobei nur geringe Unterschiede zwischen Männern und Frauen sowie zwischen Berufsgruppen festgestellt wurden.

Die in Ausbildungskursen verbrachte Zeit variierte erheblich zwischen einzelnen Ländern und reichte von 139 Stunden in Griechenland und 84 Stunden in Portugal bis zu 12 Stunden in Irland. Die hohen Zahlen für Griechenland und Portugal lassen sich durch die Tatsache erklären, daß die relativen Teilnehmerzahlen in diesen Ländern zwar gering waren, viele Kurse aber vom Europäischen Strukturfonds unterstützt wurden und länger dauerten.

Die Unternehmen wurden gebeten, die in Ausbildungskursen verbrachte Zeit nach unterschiedlichen Ausbildungsthemen aufzuschlüsseln. Insgesamt wurde in den damals 12 Mitgliedstaaten über ein Viertel der in Ausbildungskursen verbrachten Zeit auf die Ausbildung in den Techniken verwendet, die für die Herstellung der von den Unternehmen angebotenen Waren oder Dienstleistungen eingesetzt wurden. Nahezu 16 % beschäftigten sich entweder mit allgemeinem Management oder mit Personalentwicklung, 13 % mit der Datenverarbeitung. Andere Themen erreichten Werte zwischen 4 % und 8 %, wobei sich über ein Fünftel keinen einzelnen Themen zuordnen ließ. Bei der Verteilung der Ausbildungszeiten zwischen den Themen bestanden keine großen Unterschiede hinsichtlich der Unternehmensgröße.

Der Anteil der Ausbildungszeiten in intern durchgeführten Kursen und in Kursen externer Anbieter war in den zwölf Mitgliedstaaten etwa gleich groß. Diese

**Tabelle 2:**

### **Anteil der Ausbildung anbietenden Unternehmen und Anteil der teilnehmenden Arbeitnehmer**

<b>Land</b>	<b>Anteil der Ausbildung anbietenden Unternehmen in %</b>	<b>Anteil der teilnehmenden Arbeitnehmer in %</b>
Belgien	42	25
Dänemark	79	32
Deutschland	60	24
Griechenland	13	13
Spanien	21	20
Frankreich	48	37
Irland	64	43
Italien	9	15
Luxemburg	50	25
Niederlande	46	26
Portugal	13	13
Vereinigtes Königreich	58	39
EUR12	43	28

Verteilung variierte allerdings zwischen den einzelnen Ländern. In Dänemark wurden fast zwei Drittel aller Ausbildungskurse von externen Anbietern durchgeführt, während in Portugal zwei Drittel der Kurse firmenintern angeboten wurden.

### **Investitionen in Ausbildungskurse**

In der Erhebung über die berufliche Weiterbildung in Unternehmen wurden die Unternehmen gebeten, die nachfolgend genannten Kosten von Ausbildungskursen anzugeben:

- ☐ Arbeitskosten der Teilnehmer;
- ☐ Reisekosten und Unterhaltsgelder für Teilnehmer während der Ausbildungskurse;
- ☐ Arbeitskosten für Lehrkräfte und andere Ausbildungsmitarbeiter;
- ☐ Raum- und Einrichtungskosten;
- ☐ Honorare für externe Ausbildungsanbieter.

Darüber hinaus wurden die Unternehmen gebeten, die Nettokosten für gezahlte Ausbildungsumlagen abzüglich der von ex-

***Insgesamt wurde in den damals 12 Mitgliedstaaten über ein Viertel der in Ausbildungskursen verbrachten Zeit auf die Ausbildung in den Techniken verwendet, die für die Herstellung der von den Unternehmen angebotenen Waren oder Dienstleistungen eingesetzt wurden.***



**Tabelle 3:**  
**Anteil der Ausbildungskurse an den Arbeitskosten**  
**und Kosten pro Kursteilnehmer - nach Ländern, 1993**

<b>País</b>	<b>Anteil der Ausbildungskurse an den Arbeitskosten in %</b>	<b>Kosten pro Kursteilnehmer (KKS)</b>
Belgien	1,4	2065
Dänemark	1,3	930
Deutschland	1,2	1216
Griechenland	1,1	1607
Spanien	1,0	1450
Frankreich	2,0	1563
Irland	1,5	764
Italien	0,8	1591
Luxemburg	1,3	1535
Niederlande	1,8	1775
Portugal	0,7	1112
Vereinigtes Königreich	2,7	1539
EUR12	1,6	1420

ternen Organisationen erhaltenen Zuschüsse anzuführen.

In den meisten Ländern beliefen sich die Arbeitskosten auf 40 % bis 60 % der gesamten Ausbildungskosten, die Honorarzahungen an externe Lehrkräfte variierten von knapp 20 % bis 30 %, und die Arbeitskosten für eigene Lehrkräfte und andere Ausbildungsmitarbeiter lagen bei etwa 15 % der Ausbildungskosten.

Ausnahmen von diesem Grundmuster fanden sich im Vereinigten Königreich, wo 36 % der gesamten Ausbildungskosten auf die Kosten für interne Lehrkräfte und andere Ausbildungsmitarbeiter zurückzuführen waren. In Griechenland dagegen machten die an externe Ausbildungsanbieter gezahlten Honorare nur 8 % der Kosten aus. Erklärungen für diese Ausnahmen illustrieren die Schwierigkeiten bei der Sammlung und Interpretation von Zahlen über die Ausbildungskosten.

Der hohe Kostenanteil für Lehrkräfte und anderes Ausbildungspersonal im Vereinigten Königreich ist vermutlich auf die Tatsache zurückzuführen, daß hier die Fragen zu diesem Kostenpunkt detaillierter als in anderen Ländern waren. Möglicher-

weise haben die Fragen im Vereinigten Königreich den Unternehmen geholfen, Kosten zu identifizieren, die bei allgemeineren Fragen übersehen worden wären. Dies würde zum Teil auch die hohen Gesamtkosten im Vereinigten Königreich erklären, und sollte beim Anstellen von Vergleichen berücksichtigt werden. Der Kostenanteil für die Honorare externer Lehrkräfte scheint in Griechenland niedrig zu sein, selbst angesichts des geringen Anteils der von externen Anbietern durchgeführten Ausbildungsmaßnahmen. Da aber ein großer Teil der Ausbildungsmaßnahmen in Griechenland vom Europäischen Strukturfonds gefördert wurde, könnte es sein, daß diese Zahlungen direkt an externe Lehrkräfte geleistet wurden und daher nicht in die direkten Kosten der Unternehmen eingingen.

Ungeachtet dieser Einschränkungen verdeutlicht die Erhebung über die berufliche Weiterbildung in Unternehmen einige interessante Grundmuster. Wie bereits erwähnt, verwendeten die Unternehmen in der EU rund 1,6 % ihrer gesamten Arbeitskosten für die Bereitstellung von Ausbildungskursen, obgleich zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten Unterschiede bestehen (siehe Tabelle 3).

Der Anteil der Ausbildungskosten an den Arbeitskosten lag im Vereinigten Königreich mit 2,7 % am höchsten und in Portugal mit 0,8 % am niedrigsten. Wie bereits erwähnt, ist davon auszugehen, daß die hohen Werte für das Vereinigte Königreich darauf zurückzuführen sind, daß den firmeneigenen Lehrkräften und dem übrigen Ausbildungspersonal mehr Kosten zugeordnet wurden. Wenn man dies berücksichtigt und die Zahlen des Vereinigten Königreichs an die anderer Länder angleicht, nähert sich der Anteil der Arbeitskosten an den Ausbildungskosten dem in Frankreich festgestellten Wert von 2,0 % an.

Da die Ausbildungskosten in den einzelnen Landeswährungen angegeben wurden, wurden die Zahlen für die Kosten pro Teilnehmer in Kaufkraftstandards (KKS) angegeben (siehe Tabelle 3). Die KKS sind international vereinbart und dienen als Versuch, die Preisunterschiede zwischen den Ländern und die unterschiedlichen Wechselkurse zu eliminieren. Auf dieser Basis wurden die höchsten



Kosten pro Teilnehmer in Belgien festgestellt. Eine genauere Untersuchung zeigt jedoch, daß dies nicht durch die längere Ausbildungsdauer, die Berufe der Teilnehmer oder die Ausbildungsthemen bedingt sein kann. Auch wird in Belgien kein besonders hoher Anteil der Arbeitskosten für Ausbildung ausgegeben - im Gegenteil, er liegt sogar geringfügig unter dem EUR12-Durchschnitt. Die Erklärung scheint eher in den höheren Arbeitskosten in Belgien zu liegen. Mit Hilfe der KKS kann aus den Daten der Erhebung ein Index der relativen Arbeitskosten pro Arbeitnehmer errechnet werden. Setzt man den Index für die EUR12 mit 100 an, dann liegt er für Belgien bei 143, gefolgt von Italien mit 119. Frankreich liegt bei 101, Deutschland bei 96 und das Vereinigte Königreich bei 85. Den niedrigsten Index für die relativen Arbeitskosten weist Griechenland mit 70 auf.

Mit Hilfe dieses Index' können für jedes einzelne Land die Kosten pro Teilnehmer sowie die Kosten pro Ausbildungsstunde berechnet werden, bezogen auf die relativen Arbeitskosten.

Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern hinsichtlich der Kosten von Ausbildungskursen pro Teilnehmer bleiben bestehen, aber es läßt sich nun erkennen, daß diese weitgehend durch die unterschiedliche Zeit verursacht sind, die in Ausbildungskursen verbracht wird. Bei den meisten Ländern liegen die Kosten pro Ausbildungsstunde nahe dem EUR12-Durchschnittswert. Von dieser Regel gibt es drei Ausnahmen: Die niedrigen Zahlen für Portugal und Griechenland sind vermutlich auf die hohen Zahlungen aus den Europäischen Strukturfonds zurückzuführen, die diese Länder erhalten, während die hohen Zahlen für das Vereinigte Königreich, wie oben erläutert, durch einen abweichenden Ansatz bei der Erfassung der Daten begründet sind.

Die Erhebung zeigte, daß der für Ausbildung verwendete Anteil der Arbeitskosten zwischen unterschiedlich großen Unternehmen erheblich variierte, wobei der Anteil mit der Größe des Unternehmens stieg (siehe Tabelle 5). Dieses Muster läßt sich weitgehend damit erklären, daß auch der Anteil der Unternehmen, die Ausbildung anbieten, mit der Unternehmensgröße steigt. Hinsichtlich der Kosten pro Teil-

**Tabelle 4:**

### **Kosten von Ausbildungskursen, bezogen auf relative Arbeitskosten - nach Ländern, 1993**

Land	Ausbildungskosten, bezogen auf relative Arbeitskosten (KKS)	
	pro Teilnehmer	pro Stunde
Belgien	1441	35
Dänemark	1052	27
Deutschland	1273	37
Griechenland	2292	17
Spanien	1300	26
Frankreich	1544	28
Irland	883	35
Italien	1339	33
Luxemburg	1366	34
Niederlande	1798	27
Portugal	1265	15
Vereinigtes Königreich	1805	45
EUR12	1420	31

**Tabelle 5:**

### **Anteil der Kosten von Ausbildungskursen an den Arbeitskosten und Kosten pro Kursteilnehmer, 1993 - nach Unternehmensgröße**

Unternehmensgröße	Anteil der Ausbildungskosten an den Arbeitskosten, in %	Ausbildungskosten pro Teilnehmer (KKS)
10-49	44	33
50-99	40	25
100-249	41	30
250-499	47	33
500-999	46	42
1000 und mehr	49	45
Gesamt (EUR12)	47	34

nehmer gibt es keine wesentlichen Unterschiede zwischen Unternehmen verschiedener Größengruppen.

Große Unterschiede bei den Investitionen in Ausbildungskurse bestehen zwischen den verschiedenen Sektoren. So wurden im Baugewerbe nur 0,6 % der Arbeitskosten für Ausbildungskurse ausgegeben.

**Tabelle 6:**

### **Teilnehmeranteil an Ausbildungskursen in Unternehmen mit und ohne Ausbildungsplan - nach Unternehmensgröße**

<b>Unternehmensgröße</b>	<b>Teilnehmeranteil in Ausbildung anbietenden Unternehmen, in %<sup>1*</sup></b>	
	<b>Unternehmen mit Ausbildungsplan</b>	<b>Unternehmen ohne Ausbildungsplan</b>
10-49	44	33
50-99	40	25
100-249	41	30
250-499	47	33
500-999	46	42
1000 und mehr	49	45
EUR10	47	34

\*ohne Deutschland und Niederlande

Dies erklärt sich zum Teil dadurch, daß viele Baufirmen klein sind und aus diesem Grunde weniger Ausbildung anbieten. Möglicherweise kann sich dieser Sektor auch in größerem Maße auf Fertigkeiten beschränken, die in der Erstausbildung wie Lehren oder anderen dualen Ausbildungsformen erworben wurden. Im Gegensatz dazu gaben 1993 die Sektoren Finanzen, Gas, Elektrizität und Wasser sowie Post und Telekommunikation ausnahmslos über 2,5 % ihrer Arbeitskosten für Ausbildung aus. Die Kosten pro Arbeitnehmer lagen dabei deutlich über dem Gesamtdurchschnitt für die EUR12.

### **Ausbildungspläne**

In der Erhebung über die berufliche Weiterbildung in Unternehmen wurden Unternehmen, die Ausbildung anboten, gebeten anzugeben, ob sie über Aus-

bildungspläne verfügten. In der gesamten EUR12 erklärten 28 % dieser Unternehmen, daß dies der Fall sei. Dabei stieg der Anteil von 21 % bei den Unternehmen mit 10-49 Arbeitnehmern auf 79 % bei denen mit 1000 Arbeitnehmern und mehr. In Irland hatten zwei Drittel der Unternehmen Ausbildungspläne, in Griechenland, Italien und Portugal waren es zwischen 40 % und 50 %. Im Gegensatz dazu gaben nur 15 % der deutschen Unternehmen an, Ausbildungspläne zu haben. Diese Unterschiede könnten darauf zurückzuführen sein, daß in einigen Ländern Ausbildungspläne eine Voraussetzung für eine Förderung aus öffentlichen Quellen wie der EU oder durch nationale Unterstützungseinrichtungen wie das Abgaben-/Beihilfen-System (levy-grant-system) in Irland sind. Es ist auch möglich, daß in einigen Ländern, in denen es eine stärker verankerte Ausbildungskultur gibt und in denen die Unternehmen mehr Ressourcen verfügbar haben, für Unternehmen eine geringere Notwendigkeit zur Entwicklung von Ausbildungsplänen besteht.

Interessanterweise besteht aber offenbar ein Zusammenhang zwischen dem Vorhandensein eines Ausbildungsplans und der Menge an angebotener Ausbildung (siehe Tabelle 6). Besonders bei kleinen Unternehmen lag die Zahl der Teilnehmer an Ausbildungskursen bei den Firmen, die Ausbildungspläne hatten, 1993 deutlich höher. Die Erhebung macht allerdings keine Aussage über Ursache und Wirkung. Möglicherweise schärft die Aufstellung eines Ausbildungsplans das Bewußtsein eines Unternehmens für den Ausbildungsbedarf, was dazu führt, daß noch mehr Ausbildung angeboten wird. Andererseits könnte es auch sein, daß Unternehmen, die ohnehin in großem Umfang Ausbildung anbieten, es für notwendig halten, diese mit Hilfe eines Plans zu systematisieren.





# Finanzierung der beruflichen Bildung in Rußland: Probleme und Perspektiven<sup>1)</sup>



**Ivo Gijsberts**

*Leitender Berater,  
BMB Management  
Consultants for  
Development*

## Einleitung

Auf dem Wege zur Marktwirtschaft und bürgerlichen Gesellschaft durchlebt die Russische Föderation tiefgreifende wirtschaftliche, politische und soziale Reformen. Dieser Prozeß hat auch Auswirkungen auf das Bildungssystem, das durch sein ausgeprägtes Gefühl für kulturelle Identität zu der Wandlung Rußlands in einen Industriestaat beigetragen hat. Die Herausforderung besteht nun darin, das russische Bildungssystem unter Beibehaltung seiner Stärken mit Blick auf die Erfordernisse der Marktwirtschaft und die Bedürfnisse der Menschen flexibler und anpassungsfähiger zu gestalten.

In diesem Zusammenhang nimmt die berufliche Bildung einen außerordentlich wichtigen Stellenwert ein. In einer hochentwickelten Volkswirtschaft deckt die berufliche Bildung den Ausbildungsbedarf von 60 bis 80 % aller Arbeitskräfte.

Zur Zeit ist das russische Berufsbildungssystem (siehe Kurzbeschreibung in Kasten 1) mit zahlreichen Problemen konfrontiert, die noch aus der Ära der Planwirtschaft stammen. Die Defizite der beruflichen Bildung während der Planwirtschaft wurden bereits an anderer Stelle erläutert (Heynemann, 1994; IAO, 1996; OECD, 1997).

Ein Ziel im alten System bestand darin, möglichst vielen Schulabgängern eine formale Einstiegsqualifikation als Vorbereitung auf das Arbeitsleben mitzugeben. Für Jugendliche gab es zu dem offiziellen Schulsystem kaum eine Alternative. Einen anderen Zugang zum Arbeitsmarkt gab es eigentlich nicht, was zu einem riesigen Netz von Einheitsschulen führte, in de-

nen zu viele Lehrer zu viele Schüler zu lange unterrichteten.

Ein weiteres Ziel war eine enge Übereinstimmung zwischen der vermittelten Ausbildung und den Anforderungen der Arbeit. Das führte zu einer „vertikalen“ Organisation der beruflichen Bildung, in der die staatlich geförderte Ausbildung in den verschiedenen Industriezweigen vom jeweiligen Ministerium kontrolliert wurde. In der Vergangenheit wurden Berufsschulen oder technische Schulen im Normalfall nur errichtet, um bestimmte Unternehmen mit Fachkräften zu versorgen. Dies spiegelte sich in den Curricula wider, die die Vermittlung von speziellen Fertigkeiten entsprechend den Anforderungen eines bestimmten Arbeitsplatzes vorsahen. Das Ergebnis war eine Unmenge von beruflichen oder technischen Ausbildungsprogrammen.

In der vertikal strukturierten Ausbildung wurden die Schulen in Wirtschaftssektoren eingeteilt, wobei in der Regel davon ausgegangen wurde, daß die Menschen und ihr Know-how diese ein Leben lang nicht wieder verlassen. Diese Annahme war möglicherweise unter den Bedingungen einer Planwirtschaft vertretbar, in einer wettbewerbsorientierten Marktwirtschaft ist sie jedoch bedeutungslos. Um einen positiven Beitrag zur Marktwirtschaft leisten zu können, muß das System der technischen und beruflichen Bildung angepaßt und flexibler werden.

Bei der Analyse des heutigen russischen Berufsbildungssystems lassen sich zwei neue Trends feststellen. Der erste ist eine besorgniserregende Kürzung der Ressourcen und finanziellen Mittel, wodurch sich die Ausbildungsbedingungen generell verschlechtern und die Existenz bestehen-

**Die russische Regierung hat bislang in der Finanzierung der beruflichen Bildung eine wesentliche Rolle gespielt. Unter dem Druck der Finanzprobleme sucht sie nach Möglichkeiten, eine breitere Kostenteilung zu vereinbaren, insbesondere mit den Nutznießern der Ausbildung: Schülern und Arbeitgebern. Zudem bieten die derzeitigen Finanzierungsmodalitäten auf der Basis von Anmeldungen bzw. Zulassungen keinerlei Anreize für Veränderungen. Ein neues, ergebnisorientiertes Budgetierungssystem ist erforderlich, um für die Institutionen finanzielle Anreize zu schaffen, ihr Verhalten umzustellen.**

<sup>1)</sup> Dieses Papier wurde im Rahmen eines Auftrags für das von der EU finanzierte Projekt „Über die sozialen Folgen des wirtschaftlichen Strukturwandels und der Privatisierungen in der Russischen Föderation“ verfaßt.

**Kasten 1:****Kurzbeschreibung des russischen Berufsbildungssystems**

Das russische Berufsbildungssystem läßt sich in drei Bereiche einteilen: ein **Schulsystem** für die Jugend, ein **innerbetriebliches Schulungssystem** für Arbeitnehmer und ein **Umschulungssystem** für arbeitslose Erwachsene.

Traditionellerweise ist das **Schulsystem** das größte Teilsystem, in dem die Mehrheit der russischen Jugendlichen ihre Eingangsqualifikationen erwirbt. Es besteht aus zwei Zweigen:

□ der **beruflichen Grundausbildung**, die in sogenannten „beruflich-technischen Schulen“ bzw. PTUs angeboten wird, und

□ der **weiterführenden technischen Ausbildung**, die in speziellen höheren Berufsschulen, genannt „Technikum“ oder Kolleg, angeboten wird.

Mit der beruflichen Grundausbildung soll die Allgemeinbildung fortgesetzt und spezielles berufliches Wissen vermittelt werden. Schulgeld wird für diese Grundausbildung nicht erhoben. PTUs unterliegen gewöhnlich dem Bildungsministerium und werden direkt aus dem Bundeshaushalt finanziert. 1996 umfaßte das System 4200 Bildungseinrichtungen für 1,7 Millionen Schüler (siehe Tabelle 1).

Das Technikum bereitet dagegen die Schüler auf mittlere Experten- und Technikerlaufbahnen vor. Rund 40 % der Technika werden von Sektor-Ministerien kontrolliert und finanziert, während die übrigen dem Bildungsministerium unterliegen. 1996 gab es 2600 solcher Einrichtungen für nahezu zwei Millionen Schüler (siehe Tabelle 1).

Das **innerbetriebliche Ausbildungssystem** ist praktisch zusammengebrochen. Mit der Unternehmensgesetzgebung von 1990 wurden die gesetzlichen Auflagen zur Bereitstellung von Mitteln für die Ausbildung der Beschäftigten abgeschafft. Vor 1990 hatte jedes Unternehmen die Pflicht, seine Beschäftigten aus- und weiterzubilden. Die meisten großen sowjetischen Unternehmen verfügten über eigene Schulungszentren. Die innerbetriebliche Ausbildung ist weitgehend dem nach 1990 einsetzenden Umstrukturierungsprozeß in den Unternehmen zum Opfer gefallen.

Ein **Umschulungssystem für arbeitslose Erwachsene** gab es vor 1991 nicht. Die Umschulung der Arbeitslosen wurde eine Aufgabe der Bundesbehörde für Arbeit und ihrer zahlreichen regionalen Ämter. Interessant ist die Feststellung, daß die Bundesbehörde für Arbeit über keinerlei eigene Schulungseinrichtungen verfügt, sondern die Ausbildung der Arbeitslosen zukaufte, indem sie auf die Infrastruktur und Möglichkeiten der PTUs und Technika zurückgreift.

der Bildungseinrichtungen gefährdet wird. Der zweite ist eine eher positive Entwicklung in Richtung Diversifizierung und Innovation und hängt sehr stark mit der angestrebten Dezentralisierung und der wachsenden Autonomie der Schulen zusammen. Im Zuge dieser Dezentralisierung wurden neue Finanzierungsquellen erschlossen, aber insgesamt gesehen leidet das System unter einer ernsten Verknappung der Mittel.

Dieser Artikel untersucht die Art der Finanzierung des Berufsbildungssystems in

der Russischen Föderation und macht deutlich, wie das aktuelle Finanzierungssystem nur die alten Zustände festschreibt. Kernaussage ist, daß ein überarbeitetes leistungs- bzw. ergebnisorientiertes Finanzierungssystem die Grundlage für eine schrittweise Umwälzung des Systems zu mehr Effizienz und Arbeitsmarktpresenz darstellen könnte.

Das derzeitige Finanzierungssystem der beruflichen Bildung wird erörtert, wobei sowohl die Finanzierung über Etats als auch über Drittmittel berücksichtigt wird.

**Finanzierung der beruflichen Bildung**

Die Finanzierung der beruflichen Bildung ist in mehrere Ebenen eingeteilt. Das System ist ziemlich kompliziert geworden, nicht zuletzt wegen der durch die Steuerkrise verursachten Kürzung der Mittel für den Bildungsbereich und wegen des aktuellen Trends zur Dezentralisierung in der Russischen Föderation.

Einrichtungen für die berufliche Grundausbildung erhalten Gelder:

□ über den Bundeshaushalt in 70 der 89 Regionen innerhalb der Russischen Föderation,

□ über einen regionalen Haushalt in den restlichen 19 Regionen der Föderation (dazu gehören 15 Regionen, die bestehende Vereinbarungen zur Verteilung der Steuereinnahmen aufgekündigt haben und somit für Bundeszuschüsse nicht mehr in Frage kommen, sowie vier Regionen, die in einem Modellversuch die Berufsschulen in ihren Besitz genommen haben und deren Finanzierung in eigener Regie abwickeln<sup>2)</sup>).

Weiterführende technische Bildungseinrichtungen werden entweder über Regionalhaushalte (wie im Falle der 15 „Abtrünnigen“) oder über den Bundeshaushalt finanziert, sei es über das Ministerium für allgemeine und berufliche Bildung oder über eines der Sektor-Ministerien.

Grundsätzlich beruht die Finanzierung der beruflichen Bildung, sei es auf Bundesebene oder auf regionaler Ebene, auf

2) Diese vier Regionen sind Novgorod, Nizny Novgorod, Samar und die Stadt Sankt Petersburg.



Schülerkennziffern und den geplanten Quoten an Neuzugängen und Abgängern. Mit den Kennziffern werden sowohl Personalkosten, Schüleressen und Stipendien als auch Lehrmaterial, Verbrauchsgegenstände, Renovierungen und Unterhaltskosten abgedeckt.

1996 betrugen die finanziellen Mittel für die Einrichtungen der beruflichen Grundausbildung nur zwei Drittel des vereinbarten Etats (siehe Tabelle 2). In der Praxis bewilligt der Bundeshaushalt 100 % der Mittel für sogenannte „geschützte Ausgaben“ wie Lehrergehälter und Schülerstipendien. Die Finanzierung der Mahlzeiten und der Grundverbrauchs-kosten wie Heizung, Licht und Wasser ist für die Berufsschulen zu einem ersten Problem geworden. Angeblich soll 1997 nur rund ein Drittel der vereinbarten Mittel an die Berufsschulen geflossen sein.

Die Finanzkasse des Finanzministeriums überweist die Mittel an die regionalen Finanzbehörden, die ihrerseits die weitere Verteilung der Gelder an einzelnen Bildungseinrichtungen mit den regionalen Bildungsbehörden abstimmen. Den Regionalverwaltungen ist es freigestellt, den Schulen weitere Mittel aus eigenen Einnahmequellen zu bewilligen.

Es gibt regional erhebliche Schwankungen, da die Vorgaben auf Bundesebene nicht eingehalten werden können. Wieviel eine Region auf Bundesebene zugewiesen bekommt, hängt letztendlich von ihren Einnahmen der Vorjahre ab. An Bodenschätzen reiche Regionen, die viel Geld an die Zentralverwaltung abführen und sich somit in einer potentiell günstigeren Verhandlungssituation befinden, erhalten in der Regel pro Schüler deutlich mehr Mittel. Dies verstärkt die wachsende Ungleichheit bei der regionalen Verteilung der Bildungsausgaben.

Für größere Ausgaben oder die Anschaffung von Ausrüstungen ist im Budget nichts vorgesehen. Als Folge wurden die Schulen deutlich unterfinanziert. Das war im allgemeinen vor dem Umbruch auch schon der Fall, so daß dieses riesige System in puncto Ausrüstung, Arbeitsmaterial usw. völlig veraltet ist.

Wie haben die Schulen unter diesen widrigen finanziellen Verhältnissen überlebt?

**Tabelle 1a**

**Entwicklung der Einschulungen in der beruflichen Grundbildung (PTUs), finanziert über Etats und Drittmittel**

	1991	1993	1995	1996 (Schätzung)
# Einrichtungen	4321	4273	4166	4214
# aufgenommene Schüler (Tsd.)	1306,7	1106,7	1121,7	1067,1
- über Etats finanziert	1234,4	1007,1	928,2	882,7
- über Drittmittel finanziert	72,3	99,5	193,5	184,4
# angemeldete Schüler (Tsd.)	1841,5	1741,6	1689,5	1703,9
# Schulabsolventen (Tsd.)	1210,0	1031,8	1034,1	955,0
- über Etats finanziert	1140,7	921,5	840,6	784,9
- über Drittmittel finanziert	69,3	110,3	193,5	170,1

Quelle: Ministerium für Bildung

**Tabelle 1b**

**Entwicklung der Einschulungen in der weiterführenden Berufsbildung (Gesamtzahlen, finanziert über Etats und Drittmittel)**

	1991	1991	1995	1996
# Einrichtungen	2605	2607	2612	2608
# aufgenommene Schüler (Tsd.)	732	644	665	662
# angemeldete Schüler (Tsd.)	2202	1994	1923	1976
# Schulabsolventen (Tsd.)	623	546	473	494

Quelle: Nationaler Untersuchungsbericht über das Berufsbildungssystem: Russische Föderation, Europäische Stiftung für Berufsbildung, Moskau, 1997

Um weitere Einnahmequellen zu erschließen, treffen die Schulleiter und regionalen Bildungsverwaltungen verschiedene Maßnahmen, die sich wie folgt zusammenfassen lassen:

- ☐ administrative Maßnahmen;
- ☐ die Einführung von Kursgebühren;
- ☐ Vertragsausbildung;
- ☐ Produktionsaktivitäten.

**Administrative Maßnahmen**

Lohn- und Gehaltszahlungen an Lehrer und andere Mitarbeiter werden hinausgezögert,



**Tabelle 2**  
**Bundesausgaben für PTUs 1996 (in Mrd. Rubel)**

Auszugebende Mittel	Für 1996 bewilligt	1996 tatsächlich ausgegeben	Verhältnis in %
Personalkosten	996,3	996,3	100,0
Kleidung	303,7	59,8	19,7
Lebensmittel	1056,3	512,7	48,1
Schulungsausgaben	35,5	-	-
Verbrauchs-kosten	306,2	276,0	90,1
Schülerstipendien	211,1	211,1	100,0
Sonstige Transferzahlungen	199,0	35,3	17,7
Sonstige Ausgaben	107,1	3,8	3,5
Gesamt	3224,2	2095,0	65,0

Quelle: Nationaler Untersuchungsbericht über das Berufsbildungssystem: Russische Föderation, Europäische Stiftung für Berufsbildung, Moskau, 1997

**„Es gibt regional erhebliche Schwankungen (...) Wieviel eine Region auf Bundesebene zugewiesen bekommt, hängt letztendlich von ihren Einnahmen der Vorjahre ab. An Bodenschätzen reiche Regionen, die viel Geld an die Zentralverwaltung abführen und sich somit in einer potentiell günstigeren Verhandlungssituation befinden, erhalten in der Regel pro Schüler deutlich mehr Mittel.“**

die Nebenkostenrechnungen für Strom, Wasser und Heizung werden nicht bezahlt oder die Verantwortung für diese Rechnungen wird auf die Regionalverwaltung (z. B. in Astrachan) übertragen. Darüber hinaus werden Renovierungsmaßnahmen und die Instandhaltung der Schulen verschoben, wobei alle hierfür erhaltenen Gelder zu anderen Zwecken umgeleitet werden. Die Beschaffung von Unterrichtsmaterial ist nur begrenzt möglich.

### Einführung von Kursgebühren

Obwohl die berufliche Grundausbildung laut Verfassung für die Bevölkerung frei ist, hindert es die Schulen nicht daran, in den Abendstunden zahlreiche Wirtschaftskurse und Kurzprogramme für bestimmte Abschlüsse anzubieten. Beliebte Programmschwerpunkte sind EDV, die Vorbereitung der theoretischen Führerscheinprüfung sowie Schneiderei und Mode.

Technika genießen noch mehr Freiheiten bei der Ausübung und Nutzung von kommerziellen Aktivitäten (siehe Tabelle 3). Zunächst sind sie berechtigt, zahlende Schüler in ihre normalen Programme aufzunehmen, wenn auch nur bis zu 25 % aller Anmeldungen, damit die Ausbildungsprogramme der Einrichtungen nicht von zahlenden Teilnehmern dominiert werden. Ferner sind sie aufgrund der

höheren Qualifikation ihrer Lehrer in der Lage, besonders stark nachgefragte Wirtschaftsfächer wie Buchhaltung, Marketing oder Informationstechnologie in Abendkursen oder als Fernstudium anzubieten. Schließlich bieten Sie Kompakt-kurse für potentielle Bewerber an, die sich in diesen Fächern auf die Aufnahmeprüfung vorbereiten möchten.

Interessanterweise sind die Schulen noch nicht dazu übergegangen, Gebühren für andere Dienstleistungen wie Unterkunft und Verpflegung, Mahlzeiten oder die Benutzung von Schulbüchern, Werkzeugen und Schutzkleidung zu erheben. Unklar ist, ob der Verfassungsgrundsatz der Ausbildungsfreiheit eine Gebührenerhebung für diese Dienstleistungen verhindert. Dessen ungeachtet legen die Schulen großen Wert auf eine kostenlose Ausbildung ihrer Schüler, die meistens aus armen Familien stammen. Deren Möglichkeiten, selbst symbolische Gebühren zu entrichten, werden als sehr gering bzw. nicht vorhanden eingeschätzt. Aus diesem Grund messen die Schulen den Mahlzeiten für ihre Schüler eine große Bedeutung bei.

### Vertragsausbildung

Die Vertragsausbildung bzw. der Entwurf und die Durchführung eines kundenspezifischen Schulungsprogramms auf Wunsch von außen (z. B. eines Unternehmens oder des Arbeitsamtes) bildet eine dritte zusätzliche Einnahmequelle. Allem Anschein nach gibt es nur selten direkte Verträge mit Unternehmen. Die regionalen Arbeitsämter übernehmen zwischen den Unternehmen einerseits und den Ausbildungsanbietern andererseits eine Maklerrolle. Die Arbeitsämter vereinbaren Vertragsausbildungen für die Arbeitslosen gegen eine Arbeitsplatzgarantie von den Unternehmen. Die Ausbildung dauert in der Regel zwischen drei und sechs Monate und wird aus dem Etat der Arbeitsämter finanziert.

1996 konnten rund 50.000 Arbeitslose derartige Umschulungsmaßnahmen nutzen. Diese Zahl ist im ersten Halbjahr 1997 wegen der prekären Finanzlage der Arbeitsämter als Folge der wachsenden Probleme bei der Eintreibung von Steuern auf wenige tausend dramatisch zurückgegangen.



Es sollte auch festgehalten werden, daß die Vertragsschulen von den Arbeitsämtern nach strengen Kriterien ausgewählt werden. Da das Umschulungsprogramm sehr stark auf den Arbeitsmarkt ausgerichtet ist, sind nur ausgewählte Schulen in der Lage, ein speziell auf die Anforderungen des zukünftigen Arbeitgebers zugeschnittenes Programm anzubieten. Nicht alle Berufsschulen kommen hierfür in Frage. Manche operieren in Industriezweigen, für die der tatsächliche Bedarf sehr gering ist, andere haben die Umstellung auf den freien Markt noch nicht vollzogen und sind noch von einer Vergangenheit geprägt, in der nur Anweisungen von oben befolgt bzw. umgesetzt wurden.

### Produktionsaktivitäten

Dies ist das mit Abstand am meisten eingesetzte Mittel zur Erschließung von Zusatzeinnahmen. Alle Schulen gehen bei der finanziellen Ausnutzung ihrer Ressourcen ähnlich vor; entweder verkaufen sie die von den Kursteilnehmern hergestellten Produkte, oder sie sind direkt geschäftlich tätig und produzieren zum Verkauf bestimmte Waren und Dienstleistungen außerhalb der Schulungszeiten. Manche Schulen verfügen über Einrichtungen (Festsaal, Auditorium, Gästehaus), die von Außenstehenden zu besonderen Anlässen angemietet oder anderweitig kommerziell genutzt werden können.

Der von den Schulen erzielte Ertrag aus diesen kommerziellen Aktivitäten wird von ihnen zur Erhöhung ihrer Ressourcen überwiegend einbehalten. In manchen Regionen wird ein geringer Prozentsatz an die regionale Bildungsbehörde abgezweigt. Der Vorteil dieser Aktivitäten liegt in der erhöhten Autonomie einzelner Einrichtungen, die es ihnen ermöglicht, eventuelle Finanzierungslücken des Bundes oder der Region auszugleichen und in neue Ausrüstungen und Geräte zu investieren (zum Beispiel in ein Computelabor). Der Nachteil liegt in einer potentiellen Ablenkung von der eigentlichen Aufgabe und einer Verzerrung ihres Schulungsstundenplans, eine Tatsache, die von zahlreichen Schulungsverwaltern treffend beschrieben worden ist.

Abschließend läßt sich feststellen, daß die größere Autonomie und die Dezentralisierung den Schulen neue Einnahmequellen

**Tabelle 3**  
**Kaufmännische Ausbildung in weiterführenden Berufsschulen, 1994-1996**

	1994	1995	1996
Zulassungen - gesamt	629,6	664,6	662,0
davon gebührenpflichtig	56,8	121,2	127,9
<i>Anteil der gebührenpflichtigen Zulassungen in %</i>	<i>9,0</i>	<i>18,2</i>	<i>19,0</i>
Zulassungen - Vor-/Nachmittagskurse	450,9	477,6	480,0
davon gebührenpflichtig	33,3	68,9	74,0
<i>Anteil der gebührenpflichtigen Zulassungen in %</i>	<i>7,4</i>	<i>14,4</i>	<i>15,4</i>
Schüler - gesamt	1870,9	1923,3	1975,8
davon gebührenpflichtig	119,3	228,4	282,3
<i>Anteil der gebührenpflichtigen Schüler in %</i>	<i>6,4</i>	<i>11,9</i>	<i>14,3</i>

Quelle: Nationaler Untersuchungsbericht über das Berufsbildungssystem: Russische Föderation, Europäische Stiftung für Berufsbildung, Moskau, 1997

eröffnet, diese aber insgesamt die Kürzungen der staatlichen bzw. regionalen Zuschüsse nicht aufgefangen haben. Zudem hat sich dadurch das finanzielle Ungleichgewicht zwischen den Schulen verschärft. Die Mehrheit ist mit alten Industriezweigen verknüpft und befindet sich in einer trostlosen Finanzlage. Eine Minderheit, insbesondere Technika, die in „Kolleg“ umbenannt wurden, waren bei der Erschließung neuer Einnahmequellen so erfolgreich, daß der Anteil der staatlichen oder regionalen Zuschüsse nur noch einen geringen Teil ihres Gesamtetats ausmachen. Die besten dieser Kollegien sind zur Dekkung ihres Etats nur noch zu 20 % auf staatliche Zuschüsse angewiesen.

### Überleben des Systems

Es stellen sich zwei Fragen: Warum ist das System der Berufsschulen trotz akuter Finanznot und schwacher Verbindungen zu Unternehmen nicht zusammengebrochen? Warum ist das System weitgehend intakt geblieben?

Die Antworten lassen sich unter drei Überschriften zusammenfassen:

- ☐ lange Tradition;
- ☐ Trägheit des Systems;
- ☐ extreme Nachfrage.

**„(...) die größere Autonomie der Schulen und die Dezentralisierung haben den Schulen neue Einnahmequellen eröffnet, aber insgesamt haben sie die Kürzungen der staatlichen bzw. regionalen Zuschüsse nicht aufgefangen. Zudem hat sich dadurch das finanzielle Ungleichgewicht zwischen den Schulen verschärft.“**



***„Unter dem Druck der Finanzprobleme sucht die Zentralregierung nach Möglichkeiten, eine breitere Kostenteilung zu vereinbaren (...) Finanzierung aus „mehreren Quellen“ (...) einen Teil der Kosten für die berufliche Bildung auf die Nutznießer der Ausbildung abzuwälzen (...) Finanzierung über „mehrere Ebenen“ (...) die Kosten für die berufliche Bildung auf niedrigere Verwaltungsebenen zu verlagern (...)“.***

## **Lange Tradition**

In Rußland landen unterprivilegierte Schüler (aus benachteiligten und armen Familien) in dem System der beruflichen Bildung. Sie hatten früher kaum Alternativen und heute ebensowenig. Sozialpolitischer Hintergrund ist die Absicht, potentielle Unruhestifter von der Straße fernzuhalten und durch ihre institutionelle Einbindung asozialem Verhalten vorzubeugen. Verstärkt wird dies durch die andere russische Tradition: Vor dem Eintritt in den Arbeitsmarkt wird eine berufliche Qualifikation erworben.

## **Trägheit des Systems**

Die Institutionen haben ihrerseits ein großes Interesse an vollen Schulen, um die staatlichen und regionalen Zuschüsse so hoch wie möglich zu halten. Steigende Schülerzahlen haben höhere Etats zur Folge, wodurch die Arbeitsplätze und Einkommen der Lehrer gesichert werden können.

## **Extreme Nachfrage**

Paradoxerweise war die Nachfrage nach einer Berufsausbildung bislang ungebrochen, sogar zu Zeiten des massiven Stellenabbaus in den Unternehmen. Während alte Berufsbilder aussterben, sind neue entstanden. Sowohl Eltern als auch Schülern ist bewußt, daß sie ihre Chancen verbessern können, einen vernünftigen Arbeitsplatz durch den Erwerb von beruflichen Kompetenzen zu erlangen, die der Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt entsprechen. Die Spielregeln haben sich verändert, und zahlreiche Schulen gehen dazu über, ihre Programme verstärkt am Arbeitsmarkt auszurichten. Die Schüler haben die Signale des Arbeitsmarktes schnell erkannt und wählen die Schulen mit den besten Möglichkeiten. Dies könnte man als Arbeitsmarktmotiv bezeichnen.

Auf die Gefahr hin, undifferenziert zu erscheinen, läßt sich doch feststellen, daß die beiden ersten Gründe in den ersten fünf Jahren der Reform ausschlaggebend dafür waren, daß das Berufsbildungssystem im wesentlichen intakt geblieben ist, auch wenn es deutlich reduziert wurde. In den kommenden Jahren wird das Überleben des Systems letztendlich von seinen Bemühungen abhängen, sich schneller an die

Veränderungen des Arbeitsmarktes anzupassen, um die angebotene Leistung für Arbeitgeber und Schüler attraktiver zu gestalten. Nur durch diese Umkehr der Prioritäten kann das System in absehbarer Zukunft saniert werden.

## **Finanzpolitische Probleme und Möglichkeiten**

Die Zentralregierung der Russischen Föderation hat bislang in der Finanzierung der beruflichen Bildung eine wesentliche Rolle gespielt. Unter dem Druck der Finanzprobleme sucht die Zentralregierung nach Möglichkeiten, eine breitere Kostenteilung zu vereinbaren. Zu diesem Zweck fördert sie Finanzierungsmodelle unter den von ihr geprägten Schlagworten „mehrere Quellen“ und „mehrere Ebenen“. Die Finanzierung aus „mehreren Quellen“ ist der Versuch der Zentralregierung, einen Teil der Kosten für die berufliche Bildung auf die Nutznießer der Ausbildung abzuwälzen, sprich die Schüler (oder deren Eltern) und die Unternehmen. Mit der Finanzierung über „mehrere Ebenen“ versucht die Zentralregierung, die Kosten für die berufliche Bildung auf niedrigere Verwaltungsebenen zu verlagern, insbesondere auf die Regionen.

Ein bisher von Politikern wenig beachteter Aspekt ist die Tatsache, daß die derzeitigen Finanzierungsmodalitäten auf der Basis von Anmeldungen bzw. Zulassungen kaum Anreize für Veränderungen bieten. Trotz einer verstärkten Einbindung der Schüler und Unternehmen bei der Finanzierung der beruflichen Bildung ist es offensichtlich, daß der größte Teil der Mittel noch für eine sehr lange Zeit vom Staat bereitgestellt werden muß.

So gesehen wäre es eine Alternative, die vorhandenen Mittel effizienter zu verwenden und ein neues Budgetierungssystem zu entwerfen, das auf der Basis von Leistung und Absolventenzahlen finanzielle Anreize für die Institutionen schaffen würde, ihr Verhalten zu ändern. Zur Zeit werden diverse Möglichkeiten in Erwägung gezogen und beraten.

## **Finanzierung aus mehreren Quellen**

Die berufliche Bildung sollte nicht nur als öffentliche Angelegenheit angesehen wer-



den. Eine Berufsausbildung nutzt sowohl dem einzelnen Auszubildenden, da der Schüler mit abgeschlossener Ausbildung ein Leben lang mit besseren Verdienstmöglichkeiten rechnen kann, als auch den Unternehmen, die qualifizierte Arbeitnehmer einstellen und so ihre Produktivität und ihre Gewinne steigern können. Somit sollten an der Finanzierung der beruflichen Bildung neben dem Staat auch andere beteiligt sein.

Die Annahme dieser Argumentation führt in Rußland zu der folgenden Frage: Wieviel Verantwortung für eine kostendeckende Finanzierung der beruflichen Bildung sollte auf die Nutznießer der Ausbildung, also auf Schüler und Unternehmen, übertragen werden?

Der mögliche finanzielle Beitrag der Schüler ist im heutigen Rußland eine schwierige Frage. Es wird weithin davon ausgegangen, daß Privatpersonen nicht in der Lage sind, den Besuch einer Berufsschule zu bezahlen. Angesichts der Tatsache, daß 22 % der Russen (32 Millionen Menschen) unterhalb der offiziellen Armutsgrenze leben (definiert als das Existenzminimum von 349.000 Rubel - 70 \$ - monatlich), scheint dies zweifellos richtig sein.

Andererseits werden zahllose kaufmännische Lehrgänge angeboten, für die Interessenten bereit sind, (geringe) Kursgebühren zu bezahlen. Bei diesen Lehrgängen kann es sich um außercurriculare Kurse (z.B. Englisch oder Informationstechnologie), um Vorbereitungskurse (für bestimmte Aufnahmeprüfungen) oder um spezifische Bausteine (Management, Marketing, Buchhaltung, Gastronomie, Haarpflege, Modedesign usw.) handeln. Einige dieser Kurse werden von PTUs und Technika angeboten, die meisten von privaten Bildungseinrichtungen. Dieses System der kostenpflichtigen Ausbildung wächst nicht nur in Moskau, sondern auch in den Regionen.

Da zudem ein großer Teil der Technika auch zahlende Schüler für einige der Standardprogramme anzieht, bedeutet dies, daß in gewissen Schichten der Bevölkerung sicherlich die Möglichkeit und Bereitschaft besteht, für die Berufsausbildung zu zahlen, zumal wenn sich dadurch die Chancen auf einen besser bezahlten Arbeitsplatz erhöhen.

Die Schulen haben sich aufgrund ihrer verfassungsmäßigen Verpflichtung zu einer kostenfreien beruflichen Grundbildung noch nicht in diese Richtung vorgewagt. Aber eine Möglichkeit für die Zukunft liegt sicher in der stärkeren Beteiligung der Schüler an der Finanzierung ihrer Berufsausbildung.

In vielen Ländern spielen die Arbeitgeber eine bedeutende Rolle bei der Finanzierung der beruflichen Bildung. Aber nicht mehr in Rußland. Die gesetzliche Auflage zur Investition in die Ausbildung wurde gestrichen. In Verbindung mit der wirtschaftlichen Krise, in der viele Unternehmen stecken, hat dies dazu geführt, daß die Unternehmen die Investitionen in die Ausbildung mehr oder weniger eingestellt haben.

Bislang sind die Unternehmen an den Veränderungen des Berufsbildungssystems praktisch nicht beteiligt worden. Mit Ausnahme der Einbindung des staatlichen Arbeitsamtes in gewissen Situationen wurden Entscheidungen einzig und allein von Bildungspolitikern getroffen. Sollte Rußland die Absicht haben, sein Berufsbildungssystem zu reformieren und stärker am Arbeitsmarkt auszurichten, wird es eine effiziente Strategie unter Einbeziehung der größten Arbeitgeber, Unternehmen und ihrer Interessensverbände entwickeln müssen.

Eine Möglichkeit ist die Ausweitung der von einigen Regionen eingeführten Unternehmensabgabe in Höhe von 1 bis 2 % der Lohn- und Gehaltssumme bzw. des Gewinns. Diese Steuer könnte teilweise oder ganz in einen speziellen Fonds zur (teilweisen) Finanzierung der regionalen Kosten für das Berufsbildungssystem fließen. Der Fonds könnte paritätisch von Vertretern der Arbeitgeber, der Arbeitnehmer und der Regierung verwaltet werden. Eine gesetzliche Auflage für die Unternehmen zur finanziellen Beteiligung an diesem Fonds könnte die Arbeitgeber dazu bewegen, sich stärker für eine Reform des Systems einzusetzen.

Ungarn hat einen derartigen „Berufsbildungsfonds“ in Verbindung mit einer gesetzlichen Verpflichtung für die Unternehmen eingeführt, 1,5 % der Lohn- und Gehaltssumme für Ausbildungszwecke abzuführen. Die Unternehmen müssen die-

***„In vielen Ländern spielen die Arbeitgeber eine bedeutende Rolle bei der Finanzierung der beruflichen Bildung. Aber nicht mehr in Rußland. Die gesetzliche Auflage zur Investition in die Ausbildung wurde gestrichen. In Verbindung mit der wirtschaftlichen Krise, in der viele Unternehmen stecken, hat dies dazu geführt, daß die Unternehmen die Investitionen in die Ausbildung mehr oder weniger eingestellt haben.“***



**„Die Verantwortung für die Finanzierung der Berufsbildung, bis heute eine Angelegenheit des Staates, könnte auf die darunterliegende Regierungsebene bzw. die Regionen delegiert werden. Die Frage ist lediglich, woher die Regionen die notwendigen Einnahmen zur Deckung dieser neu auferlegten Kosten nehmen sollen.“**

se 1,5 % nicht vollständig in den Fonds einzahlen. Sie sind auch berechtigt, sowohl eigene Kurse zu finanzieren, als auch Berufsschulen direkt zu unterstützen. Jedoch verhindert die trostlose Wirtschaftslage in etlichen russischen Regionen eine flächendeckende Schaffung solcher Fonds in naher Zukunft. Russische Unternehmen tragen 85 % des gesamten Steueraufkommens bei, ein Wert, der in scharfem Gegensatz zur Situation in den EU-Staaten steht. Angesichts dieser hohen Quoten ist die Zahlungsmoral gering, und die Unternehmen wenden vielfältige Strategien zur Steuerhinterziehung an. Eine weitere Unternehmenssteuer dürfte unter diesen Umständen kaum zu beeindruckenden Ergebnissen führen. Die Schaffung solcher Fonds erfordert Zeit, günstigere wirtschaftliche Bedingungen sowie eine Steuerreform, bei der die Steuerquote der Unternehmen gesenkt wird.

### **Finanzierung über mehrere Ebenen**

Der Ruf nach einer dezentraleren Finanzierung ist die Folge des Drucks, unter dem die Regierung bei der notwendigen drastischen Kürzung des Staatshaushalts steht. Am einfachsten ist eine solche Kürzung durch eine Verlagerung von Regierungsaufgaben auf untergeordnete staatliche Ebenen. Die Verantwortung für die Finanzierung der Berufsbildung, bis heute eine Angelegenheit des Staates, könnte auf die darunterliegende Regierungsebene bzw. die Regionen delegiert werden. Die Frage ist lediglich, woher die Regionen die notwendigen Einnahmen zur Deckung dieser neu auferlegten Kosten nehmen sollen.

1997 waren viele solcher Ideen im Umlauf. Jedoch müssen zunächst die Kosten quantifiziert und der Bedarf an Mitteln festgestellt werden, bevor diese Ausgabenposten nach unten delegiert werden können.

Dies ist eine ernste Frage, die dringend in Angriff genommen werden muß. Aus einer theoretischen Sicht der öffentlichen Haushalte sollten staatliche Dienstleistungen, deren Vorteile lokal genutzt werden, auch von lokalen Verwaltungen bereitgestellt werden. Das trifft ohne Zweifel auf die berufliche Bildung zu, da Gemeinden und Unternehmen von der Existenz lokaler Berufsschulen profitieren. Auf Bundes-

ebene verfügen die Bildungspolitiker also mit ihrer Forderung nach einer Umschichtung der Berufsbildungsausgaben auf die Regionen über gute Argumente.

Vorher ist es jedoch unbedingt erforderlich, den Finanzierungsaufwand für die berufliche Bildung für jede Region zu quantifizieren und zu prüfen, ob dieser durch verfügbare regionale Einnahmen gedeckt werden kann. Die Bilanz der Regierung ist in dieser Hinsicht bei weitem nicht makellos, denn zahlreiche Sozialausgaben wurden ohne vorherige Prüfung der jeweiligen lokalen Gegenfinanzierungsmöglichkeiten auf die Regionen und Kommunen abgewälzt.

Die Frage der Zuständigkeitsebenen bei den Finanzhaushalten in Rußland ist komplex und noch nicht abgeschlossen. Die Umverteilung der Ausgabenlast auf verschiedene Verwaltungsebenen ist eine Seite der Medaille, die Verteilung der Steuereinnahmen, die Festlegung der Steuerquoten und der Finanzausgleich zwischen einkommensstarken und einkommensschwachen Regionen ist die Kehrseite. Diese Probleme sind alle noch ungelöst, was eine Verlagerung der Zuständigkeiten für die Berufsbildung auf die Regionen erschwert.

Als Modellversuch haben sich vier Regionen bereiterklärt, ab 1997 die Kosten für das Berufsbildungssystem zu übernehmen. Im Gegenzug wurde ihnen von der Zentralregierung zugesagt, daß die ihnen zustehenden Zuschüsse für 1995 und 1996 in voller Höhe ausgezahlt werden. Dieses Modell sollte sicherlich aufmerksam verfolgt werden, wobei einschränkend festgestellt werden muß, daß die beteiligten Regionen stark industrialisiert und vergleichsweise wohlhabend sind.

### **Neues Budgetierungssystem**

Bis heute sind Budgetierungsprozesse in der Russischen Föderation auf allen Ebenen von einer passiven Verteilung der verfügbaren Ressourcen innerhalb bestehender Strukturen und Ämter geprägt. Erforderlich ist ein völlig neues Prinzip: eines, bei dem Strukturen und Ämter bzgl. der knappen Ressourcen im Wettbewerb miteinander stehen, wodurch innerhalb dieser Strukturen die Anpassung an neue politische Prioritäten sowie an finanzielle Einschränkungen ausgelöst wird.





Im Westen ist das Bewußtsein für den Zusammenhang zwischen Budgetierungsprinzipien und dem gewünschten institutionellen Verhalten gestiegen. Mit anderen Worten, mit einem geeigneten Budgetierungssystem können den Bildungseinrichtungen Anreize für das gewünschte Verhalten vermittelt und Veränderungen eingeleitet werden.

Eine Budgetierung als Versorgungssystem auf der Basis von Anmeldungszahlen und normierten Ausbildungskosten pro Schüler (Bedarfsmodell) erlaubt es den Bildungsbehörden nicht, Mittel umzuverteilen. Auf diese Weise können Schulen, die innovative Programme anbieten, kaum belohnt werden, während Schulen, die ihr Angebot nicht verändern wollen oder können, nicht bestraft werden. Dadurch wird nur der Ist-Zustand zementiert. So lange die Schulen weiterhin eine Mindestanzahl an Neuanmeldungen vorweisen können, ist ihre Existenz nicht gefährdet, und sie können weiter so agieren wie in der Vergangenheit.

Angesichts der Umstellung der russischen Wirtschaft von einer zentral gesteuerten Planwirtschaft auf eine Marktwirtschaft, in der Entscheidungen von individuellen Herstellern und Verbrauchern getroffen werden, verhindert die aktuelle Quotenregelung des Finanzierungssystem die notwendigen Veränderungen des Berufsschulsystems. Eine Umstellung der staatlichen (gegebenenfalls der regionalen) Finanzierungsmodalitäten in der beruflichen Bildung könnte für Schulen und Schüler gleichermaßen einen wichtigen Signalcharakter haben.

Wie muß ein Finanzierungssystem konzipiert sein, damit es diese Umkehrung der Prioritäten fördert? Eine Alternative wäre die Einführung eines leistungs- bzw. ergebnisorientierten Budgetierungsmodells. In solch einem Modell wird die Höhe der bewilligten Zuschüsse von den tatsächlichen Ergebnissen des Systems bestimmt: die Zahl der Schüler, die auch einen Abschluß erzielen.

Das Prinzip besteht darin, daß Schulen ihre Zuschüsse als Einnahmen für auf dem freien Markt angebotene Dienstleistungen beziehen, wobei der Bildungsbereich Hauptkunde ist. Die Ergebnisse können auf verschiedenste Arten und

Weisen definiert werden, aber am geeignetesten sind möglicherweise „formale“ Kriterien, die bereits in die bestehenden Strukturen des Systems integriert sind. So gesehen reduziert sich das „Ergebnis“ auf Schüler, die bestimmte Kurse mit Erfolg absolvieren oder ein Abschlußzeugnis erhalten.

Den Schulen könnte es überlassen bleiben, wie sie die staatlichen Mittel einzusetzen gedenken. Sie hätten dann einen flexibleren Entscheidungsspielraum, zum Beispiel, ob sie auf Kosten anderer Budgetposten die Lehrergehälter erhöhen oder neue Ausrüstungsgegenstände anschaffen.

Das Finanzierungssystem könnte mit den Ausbildungsprogrammen verknüpft werden. Dies würde es den Bildungsbehörden erlauben, die Finanzierung veralteter und bedeutungsloser Lehrgänge einzustellen und zusätzliche Mittel für innovative, stärker am Arbeitsmarkt orientierte Programme bereitzustellen.

In diesem programmorientierten Budgetierungsmodell müssen Schulen mit ihrem Kursangebot um Schüler werben. Die Kurse werden nach anfallenden Ausbildungskosten in verschiedene Kategorien eingeteilt. Alle Ausbildungslehrgänge werden einer bestimmten Kategorie zugeordnet, für die es pro Schüler jeweils festgelegte Zuschüsse gibt. Die Schulen bekämen ihre Zuschüsse entweder jährlich oder in mehreren Raten, jeweils nach Vorlage eines Anhörungsprotokolls bei den Bildungsbehörden, ausgezahlt. Wenn Schüler aus dem Programm aussteigen, werden die Mittel automatisch entsprechend gekürzt. Letztendlich wäre ein derartiges Modell eine Mischung aus einer bedarfsorientierten und einer ergebnisorientierten Finanzierung.

Der bewilligte Zuschuß pro Schüler würde von den für diesen Sektor insgesamt verfügbaren Mitteln, von den Ausbildungskosten (Lehrer, Gebäude, Ausrüstung usw.) sowie vom Ausbildungsprogramm abhängig gemacht. Je nach Programmkategorie entstünden somit unterschiedliche Kostensätze. Solch ein System ist erstmalig in Dänemark und den Niederlanden eingeführt worden und könnte für die russischen Behörden als Modell dienen.

**„(...) Budgetierungsprozesse sind in der Russischen Föderation auf allen Ebenen von einer passiven Verteilung der verfügbaren Ressourcen innerhalb bestehender Strukturen und Ämter geprägt. Erforderlich ist ein völlig neues Prinzip: eines, bei dem Strukturen und Ämter bzgl. der knappen Ressourcen im Wettbewerb miteinander stehen, wodurch innerhalb dieser Strukturen die Anpassung an neue politische Prioritäten sowie an finanzielle Einschränkungen ausgelöst wird.“**

**„Das Prinzip besteht darin, daß Schulen ihre Zuschüsse als Einnahmen für auf dem freien Markt angebotene Dienstleistungen beziehen, wobei der Bildungsbereich Hauptkunde ist. Die Ergebnisse können auf verschiedenste Arten und Weisen definiert werden, aber am geeignetesten sind möglicherweise „formale“ Kriterien, die bereits in die bestehenden Strukturen des Systems integriert sind.“**



**„(...) die Regionen (sind) für eine Neuausrichtung des Systems, für eine Überprüfung der Anzahl und Verteilungsdichte der Schulen, für die schwierigen Entscheidungen über die Abschaffung oder Zusammenlegung von Lehrgängen sowie für die Anreize zur Schaffung neuer Programme am besten geeignet. Die Regionen sind auch besser über die jeweilige lokale Wirtschaftslage informiert und können schnell die Schaffung neuer Programme initiieren und fördern, vorausgesetzt, daß diese den geforderten Qualitätsansprüchen an die Bildung genügen.**

#### Literaturverzeichnis

**Heyneman, Stephen P.**, *Education in the Europe and Central Asia Region: Policies of Adjustment and Excellence*, internes Diskussionspapier Nr. 145, Weltbank, Washington, 19. August 1994

**Johanson, Richard**, *A Case Study: Technical Vocational Education in Russia*, vorbereitet für den internationalen Gewerkschaftsbund, Genf, 7. August, 1996

**OECD**, *Review of National Policies for Education - The Russian Federation*, Untersuchungsbericht, Paris, 30. April 1997

**OECD**, *The Reform of Education in New Russia*, ein Hintergrundbericht für den vom Ministerium für Allgemein- und Berufsbildung vorbereiteten OECD-Bericht über Bildungspolitik, ohne Datum

**Europäische Stiftung für Berufsbildung**, *National Observatory Report on the Vocational Education and Training System: Russian Federation*, von der Nationalen Beobachtungsstelle der Russischen Föderation vorbereiteter Bericht, Moskau, September 1997 (Entwurf)

## Schlußfolgerungen

Das russische System der beruflichen Bildung zeigt momentan deutliche Auflösungserscheinungen. Die alten Verfahren werden offensichtlich den Anforderungen einer Marktwirtschaft nicht mehr gerecht. Ohne wesentliche Innovationen und Veränderungen droht das System zunehmend bedeutungsloser zu werden.

Glücklicherweise sind sich viele Beschäftigte dieses Systems der Risiken und der bevorstehenden enormen Aufgaben bewußt. Auf lokaler Ebene gibt es offenbar schon zahlreiche positive Initiativen, das System neu auszurichten. Es gibt jedoch vielfach unterschwellige Bestrebungen, den derzeitigen Zustand so weit wie möglich zu konservieren und auf die Wiederkehr besserer Zeiten zu warten. Manche scheinen immer noch nicht begriffen zu haben, daß die guten alten Zeiten nicht wiederkommen werden.

Die Zentralregierung hat ihre Zuschüsse für bestimmte Sektoren schrittweise abgebaut, wodurch strukturelle Defizite entstehen, die von den Regionalregierungen nur schwer aufzufangen sein werden. Dieser Trend wird sich vermutlich fortsetzen, wobei die Finanzierungslast binnen weniger Jahre vollständig auf die Regionen übertragen worden sein wird. Sobald die Regionen die alleinige Verantwortung für die Finanzierung des Berufsbildungssystems tragen (und auch juristisch Eigentümer der zugehörigen Vermögenswerte wie Grund, Immobilien, Ausrüstungen usw. sind), wird auch die Dynamik des Strukturwandels und die Neuausrichtung auf die Bedürfnisse eines entstehenden Privatsektors auf die Regionen übergehen.

Hier liegt auch die Crux des Problems. In vielen Regionen gibt es überhaupt keinen nennenswerten Industriesektor, geschweige denn einen, der neue Investitionen tätigen könnte. Nichtsdestoweniger sind die Regionen für eine Neuausrichtung des Systems, für eine Überprüfung der Anzahl und Verteilungsdichte der Schulen, für die schwierigen Entscheidungen über die Abschaffung oder Zusammenlegung von Lehrgängen sowie für die Anreize zur Schaffung neuer Programme am besten geeignet. Die Regionen sind auch besser über die jeweilige lokale Wirtschaftslage informiert und können

schnell die Schaffung neuer Programme initiieren und fördern, vorausgesetzt, daß diese den geforderten Qualitätsansprüchen an die Bildung genügen.

Zu Beginn dieses Prozesses wird es für die Regionalregierungen nicht zu vermeiden sein, die direkten Nutznießer finanziell stärker an den Kosten zu beteiligen: die Schüler und die Unternehmen. Jedoch ist nicht davon auszugehen, daß eine Kostenteilung automatisch zu bewerkstelligen sein wird. Das Image der beruflichen Bildung in der Bevölkerung ist das einer eher mittelmäßigen Bildung, die bislang umsonst war. Warum also jetzt dafür bezahlen?

Die (zukünftige) Kostenteilung kann verkauft werden, wenn sie mit einer (fest zugesagten) höheren Qualität der Bildung verknüpft wird, was abgestimmte und fortwährende Anstrengungen aller Beteiligten im System erforderlich macht: Politiker, Verwalter, Manager, Schulleiter und Lehrer. Zur Förderung dieses Systems bedarf es zudem eines Budgetierungsmodells, das für die Bildungseinrichtungen genügend Anreize schafft, die Qualität ihrer Ausbildung zu verbessern. Mit anderen Worten, die Gelder dürfen nicht länger nach dem Gießkannenprinzip und festen Quoten an die einzelnen Einrichtungen verteilt werden; statt dessen müssen diejenigen Einrichtungen mehr Geld bekommen, die ihre Qualität verbessern, während die Mittel für diejenigen gekürzt werden, denen dies nicht gelingt.

Der Entwurf eines derartigen Budgetierungssystems ist keine einfache Aufgabe. Westliche Regierungen haben in dieser Beziehung bereits Erfahrungen gesammelt und festgestellt, daß solch ein Ansatz transparent, leicht umzusetzen und vor Mißbrauch geschützt sein muß. Die Spielregeln sollten klar und offen sein. Wie wird zum Beispiel Qualität gemessen: weniger Aussteiger, höhere Abschlußquoten, weniger Unterrichtsstunden oder andere Indikatoren - bzw. eine Kombination aus mehreren?

Diese und andere Fragen müssen erörtert und gelöst werden, bevor eine Entscheidung zur Einführung eines ergebnisorientierten Budgetierungsmodells getroffen werden kann. Eine technische Unterstützung auf der Basis der Erfahrungen im Westen wäre bei der Bewältigung dieser schwierigen Aufgabe sicherlich hilfreich.



# Interview zur Finanzierung der Berufsausbildung in der Bundesrepublik Deutschland

## Einleitung

Die Position der Arbeitgeberverbände erläutert im folgenden Herr Jobst R. Hagedorn (Bundesvereinigung der deutschen Arbeitgeberverbände, Köln):

Die finanzielle Verantwortung in den Händen der Unternehmen hat sich bewährt. Zwar müssen einige Details im bestehenden System geändert werden, wie die Berufsschulzeit und die hohen Ausbildungsvergütungen in einigen Branchen. Aber eine neue Finanzierungsstruktur mit Hilfe einer Umlage wird strikt abgelehnt, weil befürchtet wird, daß die Betriebe dadurch weniger Ausbildungsplätze anbieten werden. Für diese Befürchtungen wird auf die negativen Erfahrungen Frankreichs mit einer Umlage verwiesen.

Dagegen plädieren die Gewerkschaften, wie Frau Dr. Görner (Mitglied des geschäftsführenden DGB-Bundesvorstandes) erläutert, für eine umlagefinanzierte betriebliche Berufsausbildung.

Denn am gegenwärtigen Finanzierungssystem wird kritisiert, daß es keine ausreichende Versorgung aller Jugendlichen mit betrieblichen Ausbildungsplätzen gewährleistet. Es wird von einer Umlagefinanzierung erwartet, daß genügend Mittel zur Verfügung stehen, die Betriebe zur Ausbildung über den eigenen Bedarf hinaus zu veranlassen. Für diese andere Finanzstruktur wird auf das AER-System in Dänemark hingewiesen.

**Wie ist die Finanzierung der Berufsausbildung im dualen System der Berufsausbildung grundsätzlich geregelt? Wie wird die betriebliche Berufsausbildung finanziert?**

**R.G.:** Die Unternehmen finanzieren einzelbetrieblich die Personalkosten der AusbilderInnen, die sachliche Ausstattung der betrieblichen Ausbildung und die Ausbildungsvergütung. Länder und Kommunen tragen die Personalkosten für die BerufsschullehrerInnen und die Kosten der sachlichen Ausstattung der Berufsschulen.

**R.G.:** Diese gleichgewichtige Finanzierungsverantwortung wird inzwischen zu Lasten der öffentlichen Hand verschoben: Wegen der rückläufigen Ausbildungsbereitschaft der Wirtschaft werden ausbildende Betriebe zunehmend durch den Steuerzahler subventioniert. In den neuen Bundesländern gilt dies bereits für gut zwei Drittel der abgeschlossenen Ausbildungsverträge. Auch in Westdeutschland gibt es mehr und mehr öffentliche Finanzanreize für betriebliche Ausbildung. Hinzukommt, daß verstärkt vollzeitschulische Ausbildungsgänge in Berufen des dualen Systems angeboten werden, um die rückläufige Ausbildungsbereitschaft der Betriebe zu kompensieren.

**R.G.:** In der deutschen Bauwirtschaft erfolgt die Finanzierung der betrieblichen Berufsausbildung aufgrund einer allgemeinverbindlichen Tarifregelung bereits seit Jahren durch eine Umlage zwischen allen Betrieben der Branche.

**Regina Görner**

Mitglied des Geschäftsführenden DGB-Bundesvorstandes

**Jobst R. Hagedorn**

Mitglied der Geschäftsführung der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, Köln

**Die Berufsausbildung wird in Deutschland in Ausbildungsbetrieben und Berufsschulen durchgeführt (d. h. im dualen System). Allgemein ist die Finanzierung dieser Berufsausbildung aufgeteilt: Auf der einen Seite finanzieren Unternehmen ihren Anteil an der Ausbildung, also die Vergütung für die jungen Menschen und die Kosten für die Ausbilder. Auf der anderen Seite trägt die öffentliche Hand (also Länder und Kommunen) die Kosten für die Berufsschule. Über die Finanzierung der betrieblichen Berufsausbildung besteht gegenwärtig ein Streit unter den politischen Parteien, aber auch zwischen Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften.**



**J.H.:** Die Finanzierung der betrieblichen Berufsausbildung ist in Deutschland geteilt. Auf der einen Seite tragen die Unternehmen den Teil an Ausbildungskosten, der direkt im Betrieb anfällt. Hierbei ist insbesondere die Ausbildungsvergütung zu erwähnen, die monatlich direkt an den Auszubildenden ausgezahlt wird. Zudem trägt der Betrieb die in Deutschland üblichen anteiligen Sozialabgaben, also die Zahlungen an die Renten-, Arbeitslosen-, Kranken- und Pflegeversicherung sowie die vollen Beiträge zur Unfallversicherung. Der Betrieb zahlt zudem die (betriebs-)üblichen Sonderzahlungen wie Weihnachtsgeld, Urlaubsgeld und sonstige Hilfen. Neben diesen direkten Kosten der Ausbildung werden durch den Betrieb auch die indirekten Kosten der Ausbildung getragen. So z.B. die Kosten für das Ausbildungspersonal, für das Ausbildungsmaterial, wie Sachkosten für Maschinen und deren Nutzung, für Ausschuß, der bei der Ausbildung z.B. in der Produktion entsteht, sowie für Lehrmaterialien u.ä. Der zweite Teil der Berufsausbildung, der eher theoretische Unterricht in der Berufsschule, wird durch die Bundesländer finanziert.

**J.H.:** Dieses System ist seit Jahrzehnten anerkannt und zumindest auf Betriebsseite unumstritten. Der Vorteil der Ausbildung für das Unternehmen ist in der Heranbildung eines gut qualifizierten Mitarbeiterstammes zu sehen. Der Vorteil für alle Unternehmen der Wirtschaft ist - aufgrund der in hohem Maße standardisierten Abschlüsse - darin zu sehen, daß eine Vergleichbarkeit der Abschlüsse besteht; daß damit Personal vom externen Arbeitsmarkt viel leichter von seiner Qualifikation her zielgenau gesucht werden kann und zudem die Einarbeitszeit extern gewonnenen Personals vertretbar kurz gehalten werden kann.

**J.H.:** Für den Arbeitnehmer, der durch das duale System betrieblich qualifiziert wurde, ist nicht nur die sehr hohe Chance einer Arbeitsstelle im Ausbildungsunternehmen nach Abschluß der Ausbildung wichtig, sondern auch die Transportabilität des Abschlusses. Mit einem Berufsabschluß im dualen System der deutschen Berufsausbildung kann der junge Mensch relativ problemlos die Arbeitsstelle wechseln, da dieser Abschluß allgemein anerkannt und geschätzt wird.

### ***Was kritisieren Sie an der gegenwärtigen Finanzstruktur?***

**R.G.:** Das gegenwärtige Finanzierungssystem bietet keine Gewähr für die ausreichende Versorgung aller Jugendlichen mit betrieblichen Ausbildungsplätzen. Zu Beginn des derzeitigen Ausbildungsjahres werden für 4 ausbildungswillige Jugendliche lediglich 3 betriebliche Lehrstellen angeboten. Konjunkturelle Schwankungen und demographische Veränderungen führen immer wieder zu Mißverhältnissen zwischen Angebot und Nachfrage.

**R.G.:** Die Subventionierung betrieblicher Lehrstellen aus Steuermitteln schwächt die Bereitschaft der Unternehmen, die Ausbildungskosten selbst zu tragen. Das System höhlt sich daher mehr und mehr aus.

**R.G.:** Die langfristigen volkswirtschaftlichen Bedarfe bleiben bei der einzelbetrieblichen Finanzierungsentscheidung unberücksichtigt. Unternehmen suchen sich auch bei der Ausbildung von Kosten zu entlasten. Angesichts kurzfristig geringeren Fachkräftebedarfs und hohem Angebots an qualifiziertem Personal auf dem Arbeitsmarkt ist die Ausbildung im betrieblichen Interesse oft kaum zu rechtfertigen, zumal der Nutzen von Ausbildung schwer quantifizierbar ist.

**R.G.:** Das derzeitige Finanzierungssystem enthält keine Anreize für eine Ausweitung der Ausbildungsaktivitäten, sondern enthält Tendenzen zur Abschreckung von Ausbildung. Weil den ausbildenden Betrieben Kosten entstehen, die ihre Konkurrenten, die auf Ausbildung verzichten, nicht haben, kommt es zu Wettbewerbsverzerrungen, die die nicht ausbildenden Betriebe begünstigen.

**R.G.:** Auch wenn der Nutzen von Ausbildung für den Eigenbedarf noch gesehen wird, ist die Ausbildung über den eigenen Bedarf hinaus unter Kostengesichtspunkten nicht mehr zu legitimieren. Da aus Qualitätsgründen und aus Gründen der Praktikabilität ein Zwang für die Unternehmen, ihren eigenen Nachwuchs jeweils selbst auszubilden, keinen Sinn macht, ist die Überbedarfausbildung aber unverzichtbar. In der Praxis hat sie schon immer einer großen Rolle gespielt. Derzeit bilden weniger als 30 % der Betriebe aus, und sie tun dies verstärkt nur noch für



den eigenen Bedarf. Mit dem derzeitigen Finanzierungssystem ist keine Bereitschaft zu erreichen, die Überbedarfbildung wieder zum Normalfall werden zu lassen.

**R.G.:** Zu kritisieren ist auch, daß die Kompensation der Ausbildungsplatzverluste, die öffentlich geleistet werden muß, zur Erhöhung der Staatsquote führt.

**J.H.:** Die Kritikpunkte von Arbeitgeberseite liegen in der Entwicklung der letzten zehn Jahre begründet. So hat die durch Gewerkschaften erstrittene Arbeitszeitverkürzung bei der Ausbildung mit dazu beigetragen, daß die Anwesenheitszeit der jungen Auszubildenden im Betrieb stark reduziert wurde. Obwohl die Arbeitszeit z.B. in der Metallindustrie von 40 auf 35 Stunden abgesenkt wurde, blieb die Zeit, die ein Auszubildender in der Berufsschule verbringt, mit zwölf Stunden unverändert. Zudem wurden durch die Schulen diese zwölf Stunden oftmals sehr ungünstig auf zwei Tage mit je sechs Stunden verteilt. Die Folge: Auszubildende kamen lediglich drei Tage in der Woche in den Betrieb. Das ist zu wenig, um die Ausbildungskosten von etwa 100 000 DM noch problemlos im Unternehmen zu tragen. Denn auch während der Ausbildung kann der Auszubildende durchaus bereits produktiv im Unternehmen tätig sein und mit dazu beitragen, durch produktive Mitarbeit die eigenen Ausbildungskosten zu senken. Daher fordert die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände die Abschaffung des zweiten Berufsschultages ab dem zweiten Lehrjahr - bei gleichzeitiger dichter Unterrichtsfolge im ersten Lehrjahr. Dadurch und durch eine betriebsfreundlichere Gestaltung des Berufsschulunterrichtes kann die Anwesenheitszeit ab dem zweiten Ausbildungsjahr deutlich verbessert werden.

**J.H.:** In den letzten Jahren ist ebenfalls die Höhe der Ausbildungsvergütung diskutiert worden. So liegen einige Branchen mit ihrer Ausbildungsvergütung und den in den Vorjahren vereinbarten Steigerungen in einem Bereich, der durchaus eine Absenkung rechtfertigen kann. Das Ziel hierbei ist, daß durch abgesenkte Ausbildungsvergütungen die Ausbildungskapazität in einer Branche oder einem Betrieb gehalten oder sogar ausgebaut werden kann. So könnten mehr Ausbil-

dungsplätze entstehen. Die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände fordert insbesondere Öffnungsklauseln in Tarifverträgen, die es ermöglichen, in jedem Unternehmen zu entscheiden, ob diese Möglichkeit abgesenkter Ausbildungsvergütungen in Verbindung mit konsolidierten oder gesteigerten Ausbildungskapazitäten genutzt werden.

**J.H.:** Trotz der hohen Brutto- und letztlich auch Nettokosten der Ausbildung kann sich eine erfolgreiche Berufsausbildung für Unternehmen rechnen. Voraussetzung ist aber, daß mittelfristig gut qualifizierte Fachkräfte benötigt werden. Dann ist aufgrund der Opportunitätskostenrechnung externer Personalgewinnung schnell erkennbar, daß die eigene Ausbildung lohnenswert ist. Betriebe, die Ausbildungsstellen anbieten, hoffen somit mittelfristig auf Personaleratz- oder -neubedarf.

**J.H.:** Dieses System der Finanzierungsverantwortung in den Händen der Unternehmen hat sich bewährt. Selbst die Probleme, die mit dem wirtschaftlichen Zusammenbruch der DDR einhergingen und die zu einem großen Verlust an Ausbildungskapazitäten alten Stiles führten, konnten relativ schnell überbrückt werden. Heute werden 92 % aller Ausbildungsstellen in der ehemaligen DDR von Unternehmen angeboten. Aufgrund der Strukturanpassungsprobleme in Ostdeutschland ist lediglich für acht Prozent der Stellen eine volle Förderhilfe erforderlich. In Westdeutschland konnte trotz eines vehementen Personalabbaus seit 1992, der insgesamt zum Verlust von 1,5 Millionen Arbeitsplätzen führte, jedem ausbildungswilligen und -fähigen jungen Menschen ein Ausbildungsangebot unterbreitet werden. Obwohl im Jahr 1997 immer noch 400 000 Arbeitsplätze verloren gingen, konnte sogar das Ausbildungsplatzangebot gesteigert werden. Nach wie vor werden etwa 1,6 Millionen junge Menschen im dualen System ausgebildet. Das sind knapp 65 Prozent eines jeden Jahrgangs! Damit ist das duale System weder "bedroht" noch "im Niedergang", wie es z.B. von einigen Gewerkschaftern behauptet wird.

**J.H.:** Das duale System der betrieblichen Berufsausbildung ist stabil. Allerdings sind in den nächsten Jahren einige Herausfor-



derungen durch geburtenbedingt stärkere Nachfrage nach Ausbildungsstellen zu erwarten. Diesen Herausforderungen werden die Unternehmen durch erhöhte Anstrengungen gerecht werden können. Flankiert werden muß dies allerdings durch einige Detailänderungen am bestehenden System - einige wurden bereits genannt. Neben flexibleren Berufsschulzeiten und sinkenden oder eingefrorenen Ausbildungsvergütungen müssen z.B. auch Berufe mit zweijähriger Ausbildungszeit wieder verstärkt genutzt werden. Viele der vorhandenen Berufe stammen aus den 40er und 50er Jahren. Sie müssen dringend modernisiert werden. Mit Hilfe dieser Berufe können wir auch den jungen Menschen eine Chance bieten, die aufgrund der immer anspruchsvolleren Ausbildungsordnungen Probleme mit einer dreijährigen, theoretisch sehr anspruchsvollen Ausbildung haben. In mehr praktisch orientierten Berufen mit zweijähriger Ausbildungsdauer können diese Auszubildenden dann durchaus einen guten, erfolgreichen Abschluß machen.

***Was erwarten Sie von einer anderen Finanzstruktur bzw. Umlage für die Berufsausbildung?***

**R.G.:** Eine umlagefinanzierte betriebliche Berufsausbildung wird zunächst die Wettbewerbsverzerrungen zwischen ausbildenden und nicht ausbildenden Betrieben aufheben. Die Entscheidung zugunsten von Ausbildung wird dadurch erleichtert. Betriebe werden abwägen, ob sie selber ausbilden oder die Umlage zahlen wollen. Dadurch wird der Trend zum Ausstieg aus der Ausbildung umgekehrt.

**R.G.:** Darüber hinaus werden Mittel zur Verfügung stehen, um Betriebe zu Ausbildung über ihren Eigenbedarf hinaus zu veranlassen. Dadurch wird das Ausbildungsangebot groß genug werden, um die Versorgung aller Jugendlichen mit Ausbildungsplätzen sicherzustellen.

**R.G.:** Wie berechtigt solche Erwartungen sind, zeigt sich an der nahezu 20jährigen Erfahrung mit der Umlagefinanzierung in der Bauwirtschaft. Diese immer wieder krisengeschüttelte Branche bildet im Vergleich zu anderen Wirtschaftszweigen in überdurchschnittlichem Maße aus. Sie hat

auch in den neuen Bundesländern, wo der Aufbau der dualen Ausbildung nur sehr zögerlich vorankommt, ihre Leistungsfähigkeit erwiesen: Die Baubranche bietet dort mit Abstand die meisten Ausbildungsplätze an.

**R.G.:** Eine gesetzliche Umlagefinanzierung wird insgesamt volkswirtschaftliche Qualifizierungsbelange stärker zum Tragen bringen, weil die einzelbetriebliche Entscheidung für Ausbildung zwar nicht aufgehoben wird, wohl aber Hemmnisse gegen Ausbildung verringert und Anreize für Ausbildung verstärkt werden. Damit kann auch der wirtschaftliche Strukturwandel flankiert werden, indem Mittel für Ausbildung in Zukunftsbranchen gelenkt werden können.

**J.H.:** Da die Probleme vielfältig sind auf dem deutschen Ausbildungsmarkt, können nur multifunktionale Wege zum Erfolg, zu mehr Ausbildungsplätzen, führen. Demgegenüber setzen die Gewerkschaften in Deutschland auf einen "Mono-Ansatz" zur Lösung der vielfältigen Probleme. Sie propagieren eine vollkommen neue Finanzierungsstruktur mit Hilfe einer "Ausbildungsumlage", die zwangsweise Unternehmen in die Finanzierung einer dann staatlich gelenkten Ausbildung einbezieht.

**J.H.:** Die neue Finanzstruktur beinhaltet einen extremen Strukturbruch. In der konkreten Ausgestaltung der gegenwärtig in Deutschland diskutierten Gesetzentwürfe zu dieser "Zwangsumlage" ist klar der planwirtschaftliche Charakter, der Unternehmen mit Staatseingriffen überzieht, zu erkennen. Dieser einer freien und sozialen Marktwirtschaft zuwiderlaufende Ansatz geht mit einem hohen Maß an Bürokratie einher, damit verbunden mit erheblichen Kosten. Diese Kosten müssen mittelbar und unmittelbar von den Unternehmen aufgebracht werden. Die Ausbildung verteuert sich damit gesamtwirtschaftlich. Zudem wird sich aufgrund der neuen Finanzierung eine Veränderung in der Form ergeben, daß sich verstärkt die - dann staatlich geplante - Ausbildung an den Wünschen der Bewerber orientiert. Die Wünsche der Unternehmen, die bestimmte Qualifikationen durch Bereitstellung von Ausbildungsplätzen nachfragen, werden nachrangig werden.



**J.H.:** Dieser Ansatz führt zielgenau in hohe Arbeitslosigkeit. Denn viele der "nach Wunsch" ausgebildeten jungen Menschen werden erleben, daß ihre Qualifikation nicht bzw. nicht in dem entsprechenden Umfang nachgefragt wird. Durch die so entstehende Arbeitslosigkeit und die damit ebenfalls verbundenen Folgekosten wird der gesamtwirtschaftliche Effekt einer Zwangsumlage zur Ausbildung weiter verstärkt.

**J.H.:** Insgesamt wird die Wirtschaft - die den Fonds im wesentlichen finanzieren soll - somit eine stark steigende Kostenbelastung erleben. Dadurch werden in der deutschen Wirtschaft, die ohnehin bereits in hartem internationalem (Kosten-)Wettbewerb steht, Arbeitsplätze gefährdet oder vernichtet. Wenn durch die Umlage mehr Arbeitsplätze wegfallen, dann wird der Aufbau von Ausbildungsplätzen aber mehr als problematisch.

**J.H.:** Eine Ausbildungsumlage droht somit, Ausbildungsplätze zu vernichten. Es ist bezeichnend, daß die Gewerkschaften und auch die politischen Parteien, die vehement diese Umlage fordern, selbst nicht oder nur in einem äußerst geringen Umfang ausbilden. Sie stellen sich weder der (sozial-)politischen Ausbildungsverantwortung, noch scheinen sie voll zu überblicken, was sie (bei Realisierung der Umlage) gesamtwirtschaftlich und einzelbetrieblich an Problemen verursachen.

**J.H.:** Aus diesen Gründen lehnt die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände eine Umlage strikt ab!

### ***Welcher organisatorische Aufwand wäre mit dieser anderen Finanzstruktur verbunden?***

**R.G.:** Dies hängt natürlich von der Ausgestaltung der Regelung ab: Wenn man dabei auf die Installierung neuer Bürokratien verzichtet und auf vorhandene Einrichtungen zurückgreift, kann der Verwaltungsaufwand in engen Grenzen gehalten werden. Das dänische Umlageverfahren kommt z.B. mit Verwaltungskosten aus, die unter 2 % liegen. Dazu muß man auf Meßgrößen zurückgreifen, die ohnehin ermittelt werden, und die Abführung der Umlage an ein bestehendes Abgabeverfahren koppeln. Ein möglichst

pauschalisierter Vorabzug von tatsächlichen Ausbildungskosten sollte vorgesehen sein, um Hin- und Rücküberweisungsvorgänge überflüssig zu machen.

**R.G.:** Zentrale Bürokratien sind verzichtbar: Der „Ankauf“ zusätzlicher Ausbildungsplätze sollte vor Ort und unter Berücksichtigung der jeweiligen Marktsituation in der Region erfolgen. Die Verwaltungsausschüsse der Arbeitsämter verfügen bereits jetzt über die dafür nötige Kompetenz. Sie werden von Vertretern der öffentlichen Hand, der Arbeitgeber- und der Arbeitnehmerseite besetzt, und können somit den Interessen aller Betroffenen Rechnung tragen. Sie besitzen regionale Arbeitsmarktkennntnis und Erfahrung in der Akquisition von Fortbildungs- und Umschulungsangeboten sowie bei Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen.

**R.G.:** Die Umlagefinanzierung soll die vorhandenen öffentlichen Subventionierungen der betrieblichen Berufsausbildung überflüssig machen. Dadurch werden bestehende Verwaltungsaufwände abgebaut.

**R.G.:** Insgesamt plädiert der DGB für einen Verzicht auf große Regelungsdichte bei einem gesetzlichen Umlageverfahren. Es spricht alles dafür, sich auf Maßnahmen zu beschränken, die die Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Unternehmen möglichst weitgehend herabsetzen und den „Zukauf“ zusätzlicher betrieblicher Ausbildungsplätze ermöglichen.

**J.H.:** Der Aufwand, der mit einer neuen Finanzstruktur einherginge, läßt sich an den gegenwärtig diskutierten Gesetzentwürfen ablesen. So soll nach dem aktuellen Ansatz der SPD in Deutschland die Bundesanstalt für Arbeit die wesentlichen Verwaltungsaufgaben auf der Fonds-Seite übernehmen. Hierzu sind allein etwa 10 000 Personen voll oder teilweise erforderlich. Auf der Unternehmensseite wird wiederum zumindest eine Person für etwa zehn Tage im Jahr die notwendigen Bürokratie-Berechnungen und Nachweise erbringen müssen. Bei 2,6 Millionen Arbeitsstätten entstünden dadurch allein schon Kosten in Höhe von drei bis sechs Milliarden Mark. Dies entspricht somit einer Erhöhung der Ausbildungskosten in Deutschland um etwa zwölf Prozent.



**J.H.:** Um dies klar herauszustellen: Allein der Fixkostenanteil des Ausbildungsfonds - ohne daß nur eine Stelle neu geschaffen wurde - entspricht einem Finanzvolumen, für das 200 000 betriebliche Ausbildungsplätze geschaffen werden könnten!

An dieser Zahl wird die Problematik der Ausbildungsumlage wohl am ehesten deutlich.

***Verändert sich durch diese andere Finanzstruktur die Qualität der beruflichen Bildung?***

**R.G.:** Die Qualität der beruflichen Bildung ist vom Finanzierungssystem nur indirekt abhängig. Dennoch sind von einer Umlagefinanzierung zwei positive Effekte zu erwarten: Wenn das Angebot an Ausbildungsplätzen wieder deutlich über der Nachfrage liegt, sind Jugendliche nicht mehr gezwungen, Lehrstellen anzunehmen, deren Qualität - aus welchen Gründen auch immer - zu wünschen übrig läßt. Sie können sich für zukunftssträchtige Berufe mit guten Arbeitsmarktchancen entscheiden.

**R.G.:** Ein großes Angebot an Ausbildungsplätzen verstärkt aber auch die Konkurrenz der Ausbildungsbetriebe untereinander. Um leistungsfähige Auszubildende an sich zu binden, werden die Unternehmen die Qualität ihrer Ausbildung verbessern und Ausbildungsmängel abbauen.

**J.H.:** Da verstärkt bei der Ausbildung mit Hilfe der Zwangsumlage außerhalb des Betriebes liegende Ausbildungsstellen einbezogen werden - allein schon um den Bewerberwünschen gerecht zu werden - ist absehbar, daß die Qualität der Ausbildung stark absinken wird. Denn ein zentraler Bestandteil des dualen Ausbildungssystems in Deutschland ist die praktische

Betriebserfahrung, die während der Ausbildung vermittelt wird. Diese praktische Betriebserfahrung wird bei außerhalb der Betriebe ausbildender "Käseglocken"-Ausbildung nicht vermittelt. Die Qualität sinkt somit allein schon durch diesen Effekt. Darüber hinaus haben die Ausbilder in derartigen externen Bildungseinrichtungen nicht die Erfahrung, über die das Ausbildungspersonal in den Betrieben der Wirtschaft verfügt. Zudem ist die Ausbildung in außerbetrieblichen Einrichtungen weitaus teurer, da die Ertragsanteile der Ausbildung nicht oder kaum gegeben sind. Wenn man also versucht, für das gleiche Netto-Finanzvolumen, wie es für die betriebliche Ausbildung ausreicht, einen außerbetrieblichen Platz zu finanzieren, dann geht dies zugleich nur über eine abgesenkte Qualität.

***Gibt es im europäischen Vergleich Beispiele für die von Ihnen geforderte andere Finanzstruktur?***

**R.G.:** Neben der tarifvertraglichen Regelung in der deutschen Bauwirtschaft ist vor allem auf das dänische AER-System zu verweisen, das seit 1977 in Verantwortung der dänischen Sozialparteien mit staatlicher Unterstützung praktiziert wird. Die französische „taxe d'apprentissage“ ist wegen des geringen Stellenwertes der betrieblichen Ausbildung in Frankreich nur beschränkt vergleichbar.

**J.H.:** Die Erfahrungen in Frankreich, das eine Umlage seit Jahren hat und zugleich eine weit höhere Jugendarbeitslosigkeit als Deutschland aufweist, belegen die o.g. Befürchtungen. Dort gibt es zudem keine ausgeprägte Ausbildungskultur der Unternehmen. Trotz der Umlage werden nur weit unter zehn Prozent eines Jahrgangs im betrieblichen Ausbildungssystem in Frankreich ausgebildet.



## Europa international

### Informationen, vergleichende Studien

#### **Application of ISO 9000 standards to education and training: interpretation and guidelines in a European perspective.**

VAN DEN BERGHE, W.

Europäisches Zentrum für die Förderung der Berufsbildung, CEDEFOP

Luxemburg: EUR-OP, 1998, 96 S.

(CEDEFOP Dokument)

ISBN 92-828-2822-0, en

*EUR-OP, L-2985 Luxemburg,*

*oder bei den nationalen Verkaufsstellen*

EN ES

Dieser im Auftrag des CEDEFOP erstellte Bericht untersucht den Nutzen der ISO 9000-Zertifizierung von Bildungs- und Berufsbildungsanbietern. Die Zertifizierung kann einen wertvollen Rahmen für die Bewertung der Qualität von Bildungs- und Berufsbildungsorganisationen bereitstellen. Nach wie vor ungelöst ist die Frage der Kosteneffizienz des Zertifizierungsverfahrens und der Beibehaltung des Qualitätssystems. Nach einer allgemeinen Erörterung von Qualitätssicherungssystemen untersucht der Autor die Einsatzmöglichkeiten der ISO 9000-Standards im Bereich des Bildungs- und Berufsbildungswesens. Abschließend wird die Durchführung eines auf ISO 9000-Standards beruhenden Qualitätssystems erörtert.

#### **Indikatoren aus verschiedenen Perspektiven: Die Anwendung von Qualitätsindikatoren in der beruflichen Bildung und Ausbildung.**

VAN DEN BERGHE, W.

Europäisches Zentrum für die Förderung der Berufsbildung, CEDEFOP

Luxemburg: EUR-OP, 1998, 84 S.

(CEDEFOP Dokument)

ISBN 92-828-3301-1, de

*EUR-OP, L-2985 Luxemburg,*

*oder bei den nationalen Verkaufsstellen*

EN DE

Nach der Entschließung des Rates vom 5. Dezember 1994 zur Qualität und Attrakti-

vität beruflicher Bildung gab das CEDEFOP eine Reihe von Studien über die Qualität im Bereich der beruflichen Bildung in Auftrag. Dieser Bericht über die Anwendung von Qualitätsindikatoren ist ein weiterer Beitrag zu diesem Thema. Er ist in 5 Kapitel unterteilt. Kapitel 1 definiert den Begriff „Indikator“ allgemein sowie seine Merkmale und Klassifizierung. In Kapitel 2 werden das Qualitätskonzept und „Qualitätsindikatoren“ untersucht. Kapitel 3 befaßt sich mit den Indikatoren, die auf europäischer Ebene u.a. von Eurostat, der OECD, der UNESCO und der Europäischen Stiftung für Berufsbildung für die berufliche Bildung entwickelt wurden. In Kapitel 4 werden Qualitätsindikatoren für Ausbildungsanbieter aus den Niederlanden, Italien, Portugal, Belgien und Dänemark vorgestellt. Kapitel 5 untersucht mögliche Probleme im Zusammenhang mit ihrer Planung und ihrem Einsatz. Der Bericht kommt zu dem Schluß, daß im Verlauf der letzten Jahre beträchtliche Fortschritte erzielt wurden, auch wenn die Entwicklung dieser Indikatoren noch in den Anfängen steckt. So wurden z.B. zuverlässige Gestaltungsverfahren entwickelt, die Datenerfassung wurde verbessert und die Zahl der Publikationen zu diesem Thema wächst.

#### **Teachers and trainers in vocational training, volume 4: Denmark, Finland, Iceland, Norway and Sweden.**

HARREBYE, J. et al.

Europäisches Zentrum für die Förderung der Berufsbildung, CEDEFOP

Luxemburg: EUR-OP, 1997, 216 S.

ISBN 92-828-2304-0, en

*EUR-OP, L-2985 Luxemburg,*

*oder bei den nationalen Verkaufsstellen*

EN

Diese Publikation enthält eine systematische Beschreibung der Situation von Lehrkräften und Ausbildern im Bereich der beruflichen Bildung in fünf europäischen Ländern (Dänemark, Finnland, Island, Norwegen und Schweden). Jeder Länderbericht beginnt mit einem Überblick über den jeweiligen nationalen Kontext sowie die geographischen Merkmale; kulturge-

## Literaturhinweise

Diese Rubrik wurde von

**Martina**

**Ní Cheallaigh,**

Bibliothekarin im

CEDEFOP, mit Unterstüt-

zung der Mitglieder des

Dokumentations-

netzwerkes erstellt

Die Rubrik „Literaturhinweise“ enthält eine Sammlung jüngster einschlägiger Veröffentlichungen über die Entwicklung der Berufsbildung und der Qualifikationen auf europäischer und internationaler Ebene. Berücksichtigt wurden in erster Linie vergleichende Untersuchungen, aber auch nationale Studien, sofern sie im Rahmen europäischer oder internationaler Programme realisiert wurden, Analysen über die Wirkung von Gemeinschaftsaktionen in den Mitgliedstaaten und Berichte über ein bestimmtes Land aus der Sicht Dritter.





schichtliche Angaben, religiöse Gesichtspunkte und wirtschaftliche Entwicklungen werden ebenfalls erwähnt, soweit sie für die Berufsbildung relevant sind. Anschließend folgt eine kurze Beschreibung des Bildungssystems. Im nächsten Abschnitt jedes Berichts wird das Berufsbildungssystem untersucht, in dem die Lehrkräfte und Ausbilder, die Gegenstand dieser Publikation sind, tätig sind. Es folgt eine Beschreibung des Lehr- und Ausbildungspersonals - sowohl in quantitativer als auch in qualitativer Hinsicht, soweit die erforderlichen Informationen vorliegen - und ein Bericht über die rechtliche Stellung, die Rechte und Pflichten sowie über Lehrgewerkschaften und sonstige Berufsverbände, die ihre Interessen vertreten. Im letzten Abschnitt werden die Möglichkeiten der berufsbegleitenden und ständigen Weiterbildung sowie die Aufstiegsmöglichkeiten für Lehrkräfte und Ausbilder im Bereich der beruflichen Bildung untersucht.

#### **Identification, validation and accreditation of prior and informal learning: United Kingdom report.**

Scottish Qualifications Authority; Europäisches Zentrum für die Förderung der Berufsbildung, CEDEFOP

Thessaloniki: CEDEFOP, 1997, 40 S.

(Panorama, 70)

CEDEFOP, P.O.B. 27-Finikas,

GR-55102 Thessaloniki,

info@cedefop.gr

EN

Dieser Bericht über das Vereinigte Königreich ist einer von mehreren Beiträgen für das CEDEFOP-Projekt über die Bewertung früher bzw. nicht formell erworbener Kenntnisse. In den meisten Fällen kommen die Verfahren und Systeme zur Bewertung nicht formell erworbener Fähigkeiten erst seit vergleichsweise kurzer Zeit zum Einsatz. In einigen Ländern wurden bislang noch keine dauerhaften Verfahren und Systeme eingeführt. Dadurch eröffnet sich die Möglichkeit für eine Vielzahl von Lösungen in den kommenden Jahren. Dies ist insbesondere auf der Ebene der Europäischen Union der Fall, wo das Konzept eines persönlichen Kompetenzausweises im Weißbuch „Lehren und Lernen“ (1995) eingeführt wurde. Dieser Bericht befaßt sich mit folgenden Fragen: 1) Inwieweit können Verfahren für die Bewertung nicht

formeller Lernprozesse als gültig und zuverlässig bestätigt werden? Mit anderen Worten, messen sie das, was gemessen werden soll, und ist die Qualität des Bewertungsansatzes zufriedenstellend? und 2) inwieweit werden diese Bewertungen anerkannt - von einzelnen, von den Unternehmen und vom Arbeitsmarkt? Mit anderen Worten, auf welcher als legitim erachteten Grundlage beruhen aktuelle (und zukünftige) Systeme?

#### **Training and management of human resources in the service sectors: Seminar Brussels 24 September 1997.**

Europäische Kommission - GD XXII

Brüssel: Europäische Kommission - GD XXII, 1998, 21 S.

Europäische Kommission GD XXII

Bibliothek, B7-0/31, Rue de la Loi 200, B - 1049 Brüssel,

Fax.: 32-2-296.4259

EN

Der industrielle und wirtschaftliche Wandel, der sich gegenwärtig in der EU abzeichnet, bringt eine Verlagerung der Grenzen zwischen dem „industriellen Sektor“ und dem „Dienstleistungssektor“ mit sich. Diese Trennlinien, die nie eindeutig definiert wurden, verlaufen heute noch ungenauer, wie das Phänomen des „Outsourcing“ beweist. Manchmal hat dieser im Rahmen der Flexibilisierung des Arbeitsmarktes auftretende Prozeß zur Folge, daß bestimmte Arbeitnehmer im Dienstleistungssektor als Teilzeitbeschäftigte im Rahmen befristeter Arbeitsverträge eingestellt werden. Auf der anderen Seite gibt es hochqualifizierte Arbeitskräfte, die sich ständig weiterbilden und unter sehr viel stabileren Arbeitsbedingungen tätig sind. Es stellt sich daher die Frage, ob die soziale Umgestaltung und die Modernisierung von Dienstleistungen neue Bedingungen für nationale und europäische Akteure im Bereich der beruflichen Bildung mit sich bringen. Dieser Bericht faßt die Ergebnisse eines Seminars zu diesem Thema zusammen.

#### **Evaluation of activities in the field of management training in the NIS.**

Europäische Stiftung für Berufsbildung

Turin: ETF, 1998, 76 S.

ETF, Villa Gualino,



Viale Settimio Severo 65,  
I-10133 Torino.  
info@etf.it  
EN

Dieser Bericht überprüft insgesamt 20 Projekte im Bereich der Ausbildung von Führungskräften und der kaufmännischen Ausbildung, die im Zeitraum zwischen 1991-93 in den GUS-Staaten durchgeführt wurden. Dieser Beitrag soll einen globalen Überblick über die frühen Tacis-Aktivitäten (Programm der technischen Hilfe für die Nachfolgestaaten der früheren Sowjetunion) im Bereich der Ausbildung von Führungskräften und der kaufmännischen Ausbildung vermitteln, um der Tacis-Initiative bei der Evaluierung ihrer Politik in diesem und in benachbarten Feldern zu unterstützen und um operative Empfehlungen bereitzustellen, die für die Planung und Erteilung zukünftiger Unterstützung von Bedeutung sind.  
URL: <http://www.etf.it/mngtrainis-en.zip>

**Supplement to the study on the structures of the educational and initial training systems in the Member States of the European Union: the situation in Bulgaria, the Czech Republic, Hungary, Poland, Romania and Slovakia.**

EURYDICE, Das Bildungsinformationsnetz in der Europäischen Union  
Brüssel: EURYDICE, 1997, 144 S.  
ISBN 2-87116-272-7, en  
*Europäische Informationsstelle von Eurydice, 15 rue d'Arlon, B-1050 Brüssel, eurydice.uee@euronet.be*  
EN

Dieser Nachtrag zur Veröffentlichung „Strukturen der allgemeinen und beruflichen Bildungssysteme in der EU“ behandelt sechs mittel- und osteuropäische Länder (Bulgarien, die Tschechische Republik, Ungarn, Polen, Rumänien und die Slowakei). Der Leser findet grundlegende Informationen über Organisation und Aufbau der Bildungssysteme der einzelnen Länder. Der Bericht ist nach Ländern unterteilt und deckt folgende Bereiche ab: Zuständigkeiten und Verwaltung, Elementarbereich, das Schulwesen im Rahmen der Schulpflicht, Primarbereich, Sekundarbereich, Berufsbildung und Hochschulbereich. Dieses Format erleichtert den Ver-

gleich der Systeme, und gleichzeitig können die Eigenheiten der einzelnen Systeme dargestellt werden.

**Vocational education and apprenticeships in Europe - challenges for practice and research.**

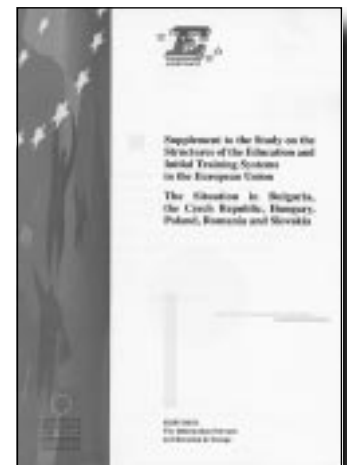
HEIKKINEN, A., SULTANA, R. G. (Hrsg.)  
Universität Tampere  
Tampere: University of Tampere, Department of Education, 1997, 293 S.  
(University of Tampere, Department of Education. Series B, 16)  
ISSN 0786-5856  
ISBN 951-44-4196-6  
*University of Tampere, Publication sales, P. O. BOX 617, FIN - 33101 Tampere*  
EN

Diese Veröffentlichung ist das Ergebnis einer Konferenz (Malta, 19.-23. September 1996) eines Netzes von Wissenschaftlern aus Finnland, Deutschland, England, Norwegen, der Schweiz und Malta, die sich mit den historischen und kulturellen Aspekten der beruflichen Bildung in Europa beschäftigen. Die Diskussion über die Möglichkeiten der Zusammenarbeit bei der Forschung über die Lehrlingsausbildung als einer Form der Berufsausbildung beginnt mit einem Überblick über die pädagogische Erörterung von „Berufsbildung“ sowie historischen und kulturellen Reflektionen über die Lehrlingsausbildung in einige europäischen Ländern. Die Beiträge befassen sich insbesondere mit wesentlichen politischen und praktischen Herausforderungen im Zusammenhang mit der Lehrlingsausbildung als einer Form der Berufsausbildung. Abschließend werden die Probleme der Zusammenarbeit und des Vergleichs bei der Erforschung der Lehrlingsausbildung auf europäischer Ebene sowie zukünftige Vorgehensweisen erörtert.

**Occupational segregation by sex in Nordic countries: an empirical investigation.**

MELKAS, H., ANKER, R.  
International Labour Review (Genf) 136 (3), 1997, S. 341-363  
ISSN 0020-7780  
EN FR ES

Die nordischen Länder stehen im allgemeinen für ein starkes politisches Enga-





gement für die Gleichstellung von Männern und Frauen. Die Realität ist allerdings weitaus komplexer. Bei der Auswertung von Daten über etwa 200 Berufe über den Zeitraum von 1970-90 stellten die Verfasser fest, daß ein Drittel aller Arbeitnehmer in Finnland, Norwegen und Schweden ihren Beruf wechseln müßten, um eine geschlechtsspezifische Trennung der Berufe auszuschließen. Dieser Anteil ist wesentlich höher als in anderen OECD-Ländern. Frauen arbeiten häufig in frauen-dominierten Berufen oder Teilzeitbeschäftigungsverhältnissen, sind in Führungspositionen unterrepräsentiert und verdienen in der Regel weniger als Männer. Die zugrundeliegende Trennung in der Berufswelt verhindert nicht nur die Gleichstellung von Frauen und Männern, sondern auch die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit insgesamt.

#### **University research in transition.**

Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, OECD  
Paris: OECD, 1998, 103 S.  
(Science technology industry)  
ISBN 92-64-16030-2, en  
ISBN 92-64-26030-7, fr  
OECD, 2 rue Andre Pascal,  
F-75775 Paris Cedex 16,  
Fax: 33-1-4910.4276,  
e-mail: sales@oecd.org  
EN FR

Universitäten sind Schlüsselemente in den Wissenschaftssystemen sämtlicher OECD-Länder. Bedingt durch die Globalisierung, geringere Haushaltsmittel und ein sich änderndes Verhältnis zur Industrie unterliegt die universitäre Forschung in den OECD-Ländern jedoch beträchtlichen Spannungen. Wie können sich die Universitäten an diese neue Ordnung anpassen? Wie kann das Potential der universitären Forschung am besten erweitert werden? Diese Studie bietet einen Überblick über diese Themenbereiche, faßt die neuesten Daten über Ressourcen und Strukturen der Forschungsaktivitäten im Hochschulbereich zusammen und bietet anschauliche Beispiele für erfolgreiche institutionelle Anpassungsbemühungen. Ferner erörtert sie flankierende staatliche Maßnahmen und bietet politische Orientierungshilfen an, um die Länder in die Lage zu versetzen, die Herausforderungen der kommenden Jahre erfolgreich zu bewältigen.

#### **Human capital investment: an international comparison.**

Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, OECD - Zentrum für Forschung und Innovation im Bildungswesen, CERI  
Paris: OECD, 1998, 113 S.  
ISBN 92-64-16067-1, en  
OECD, 2 rue Andre Pascal,  
F-75775 Paris Cedex 16,  
Fax: 33-1-4910.4276,  
e-mail: sales@oecd.org  
EN FR

Investitionen in das Humankapital stehen in den OECD-Ländern im Vordergrund der Analysen und Debatten über die Förderung der wirtschaftlichen Prosperität, eines höheren Beschäftigungsgrades und des sozialen Zusammenhalts. Einzelpersonen, Organisationen und Einzelstaaten nehmen in wachsendem Maße zur Kenntnis, daß ein hohes Wissens-, Qualifikations- und Kompetenzniveau für ihre zukünftige Sicherheit und ihren zukünftigen Erfolg von entscheidender Bedeutung sind. Investitionen in Qualifikationen und Kompetenzen erfolgen in zahlreichen Situationen - von der vorschulischen Erziehung bis hin zu informellen Lernprozessen am Arbeitsplatz - und beziehen eine Vielzahl von Akteuren - Einzelpersonen, Unternehmen und Staaten - mit ein. In diesem Bericht soll ermittelt werden, welche aktuellen Erkenntnisse zum Thema Humankapital vorliegen, und wie Humankapital gemessen werden kann. Hiermit wird auf die Forderung mehrerer im OECD-Rat vertretenen Regierungen reagiert, „Indikatoren für Humankapitalinvestitionen auf der Grundlage der vorliegenden Daten zu entwickeln, Bereiche zu untersuchen, die nach wie vor beträchtliche Lücken in Bezug auf international vergleichbare Daten aufweisen, die Entwicklungskosten der Datenerfassung für neue Maßnahmen und Leistungsindikatoren zu identifizieren und den Ministern 1998 einen Bericht vorzulegen.“

#### **El acceso a la universidad en Europa: problema común, soluciones diferentes**

Muñoz-Repiso Izaguirre. M., Arrimadas Gómez, I.  
in: Revista de Educación (Madrid),  
314, 1997, S. 115-134  
ISSN: 0084-8082  
ES



Der vorliegende Bericht enthält eine vergleichende Analyse der verschiedenen Hochschulzugangssysteme in der Europäischen Union, insbesondere in folgenden für die Untersuchung ausgewählten Ländern: Spanien, Frankreich, Italien, Portugal, Dänemark, dem Vereinigten Königreich und Deutschland. Die analysierten Themen wurden in folgende Kategorien unterteilt: A) allgemeine Aspekte des Zugangs wie etwa die Koordinierung von Bildungsebenen oder -organisationen; B) Analyse der Abschluszeugnisse von ihrer Ausarbeitung und den Prüfungsfächern, aus denen sie sich zusammensetzen, über ihre Entwicklung, die Art der Prüfung bis hin zur Art der Korrektur. Die Formen des Zugangs zu den verschiedenen Arten von Hochschuleinrichtungen werden ebenfalls behandelt. Abschließend werden eine Synthese der Ergebnisse in Form einer Tabelle und die sich aus dem Vergleich der verschiedenen Systeme ergebenden Schlußfolgerungen vorgestellt.

## Europäische Union: Politiken, Programme, Teilnehmer

### Durchführung des ersten Aktionsplans für Innovation in Europa: Innovation im Dienste von Wachstum und Beschäftigung: Mitteilung der Kommission.

Europäische Kommission  
Luxemburg: EUR-OP, 1998, 26 S.  
(KOM Dokument (97) 736 endg.)  
ISSN 0254-1467, de  
ISBN 92-78-30200-7, de  
*EUR-OP, L-2985 Luxemburg,*  
*oder bei den nationalen Verkaufsstellen*  
EN FR DE DA ES EL FI IT NL PT SV

Die Beziehung zwischen Innovation, Wachstum und Beschäftigung hat sich als Merkmal moderner Wirtschaftssysteme herausgestellt, die mit einer internationalen Konkurrenz konfrontiert sind und bei denen die Beherrschung der Kompetenzen und des Know-hows zum entscheidenden Anliegen wird. Im Anhang werden Informationsblätter über die Maßnahmen des Aktionsplans dargestellt. Aktion 4 - allgemeine und berufliche Bildung - beinhaltet die Verwendung einer Telematik-Multimediaplattform namens „Cam-

pus-voice“, die Errichtung eines europäischen Netzwerks namens „Form-Inno-Tech“, das sich vor allem der Entwicklung der beruflichen Bildung in Innovationsprozessen widmen wird, und ein Datenblatt „Train-Re-Tech“ über die berufliche Weiterbildung im Bereich der Forschung und des Technologietransfers in Unternehmen.

### Entschließung des Rates vom 15. Dezember 1997 zu den beschäftigungspolitischen Leitlinien für 1998.

Rat der Europäischen Union  
Register zum Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften (Luxemburg) C 30, 1998, (28. 1. 98) S. 1-5  
ISSN 0376-9461, de  
*EUR-OP, L-2985 Luxemburg,*  
*oder bei den nationalen Verkaufsstellen*  
EN FR DE DA EL ES FI IT NL PT SV

Diese Entschließung des Rates fordert die Mitgliedstaaten dazu auf, erstens: die Möglichkeiten für die berufliche Eingliederung durch Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit und Vermeidung von Langzeitarbeitslosigkeit zu verbessern, angefangen mit passiven Maßnahmen bis hin zu aktiven, durch Ermutigung einer partnerschaftlichen Herangehensweise und Erleichterung des Übergangs von der Schule ins Berufsleben. Zweitens: den Unternehmensgeist zu fördern, durch Hilfen beim Start und Management von Unternehmen, durch Nutzung von Möglichkeiten für die Schaffung neuer Arbeitsplätze, durch beschäftigungsfreundlichere Umgestaltung des Steuerwesens. Drittens: die Anpassungsfähigkeit der Unternehmen und ihrer Arbeitnehmer zu unterstützen, durch Modernisierung der Arbeitsorganisation. Viertens: die Chancengleichheit zu stärken, durch Bekämpfung der unterschiedlichen Behandlung von Männern und Frauen, durch Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf, durch Erleichterung der Wiedereingliederung in das Berufsleben und Förderung der Eingliederung von Behinderten.

### Erhebung über die berufliche Weiterbildung in Unternehmen (CVTS): Ergebnisse 1994.

Statistisches Amt der Europäischen Gemeinschaften, Eurostat  
Luxemburg: EUR-OP, 1997, 147 S.





(Statistik kurzgefaßt, Bevölkerung und soziale Bedingungen, Konten und Erhebungen)

ISBN 92-828-1498-X

EN FR DE

Diese Publikation bietet umfassende Informationen über die berufliche Weiterbildung in Unternehmen aus 12 Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Sie enthält die Ergebnisse einer großangelegten repräsentativen Erhebung, die zu Beginn des Jahres 1994 im Rahmen des FORCE-Programms für die Entwicklung der beruflichen Weiterbildung durchgeführt wurde. Neben Angaben zu Unternehmen, die weiterbilden, und solchen, die nicht weiterbilden, aufgeschlüsselt nach Wirtschaftszweigen und Unternehmensgrößenklassen, enthält der Bericht Informationen über die Beschäftigten, die Zahl der geleisteten Arbeitsstunden und die Arbeitskosten insgesamt sowie über die Teilnehmer an den verschiedenen Weiterbildungsangeboten und die Kursstunden und Kosten der Weiterbildung.

#### **Jugend für Europa: Zwischenevaluierungsbericht.**

Europäische Kommission

Luxemburg: EUR-OP, 1998, 26 S.

(KOM Dokument (98) 52 endg.)

ISSN 0254-1467, de

ISBN 92-78-30752-1, de

*EUR-OP, L-2985 Luxemburg,*

*oder bei den nationalen Verkaufsstellen*

EN FR DE DA ES EL FI IT NL PT SV

Dieser Bericht ruft in kurzer Form die Entwicklung der gemeinschaftlichen Maßnahmen im Bereich der Jugend in Erinnerung und hebt hervor, daß das wichtigste Ziel des Programms „Jugend für Europa“ die aktive Beteiligung und Integration von Jugendlichen in die Gesellschaft ist. Die Entwicklungen und Erfahrungen der verschiedenen Aktionen des Programms sowie die Modalitäten und die ersten Ergebnisse der Umsetzung des Programms werden kurz dargestellt. Mögliche Synergien zwischen den Politiken für eine Zusammenarbeit im Bereich der Ausbildung, der beruflichen Weiterbildung und der Jugendpolitik werden angesprochen. Im Anhang finden sich statistische Vorabdaten über zentralisierte und dezentralisierte Projekte, Themen und Teilnehmer.

#### **Die jungen Europäer: Eurobarometer 47.2.**

Europäische Kommission - GD XXII  
Brüssel: GD XXII, 1998, 154 S.

*GD XXII Bibliothek, B7-0/31,*

*Rue de la Loi 200, B -1049 Brüssel,*

*Fax.: 32-2-296.4259*

EN FR DE

Dieser Bericht untersucht die Einstellungen von Jugendlichen zu Angelegenheiten, die sie direkt betreffen, sowie in bezug auf die Europäische Union. Die Fragen wurden einer repräsentativen Stichprobe von Jugendlichen im Alter zwischen 15 und 24 vorgelegt. Der Bericht ist in zwei Hauptkapitel unterteilt. Das erste Kapitel beschreibt den Lebensstil von jungen Europäern, untersucht ihre religiösen Anschauungen, die Teilnahme am Gemeinschaftsleben, ihre Ansichten zu Beschäftigung und Arbeitslosigkeit, Bildung, Reisen, Sprachkenntnisse usw. Das zweite Kapitel konzentriert sich hauptsächlich darauf, wie sie die Europäische Union und die von ihr erreichten Ziele wahrnehmen. Die in diesem Bericht analysierte Meinungserhebung wurde zwischen dem 20. April und dem 7. Juni 1997 im Rahmen der Eurobarometer-Erhebung 47 durchgeführt.

URL: <http://europa.eu.int/en/comm/GD22/youth/research/survey.html>

#### **Die Jugend an der Schwelle zum Jahr 2000: Eine Eurobarometer- Erhebung.**

Europäische Kommission - GD XXII  
Brüssel: GD XXII, 1997, 12 S.

ISBN 92-828-1374-6, de

*GD XXII Bibliothek,*

*B7-0/31,*

*Rue de la Loi 200,*

*B -1049 Brüssel,*

*Fax.: 32-2-296.4259*

EN FR DE

Dieser Beitrag enthält eine Zusammenfassung einer Erhebung, die die Einstellungen von Jugendlichen zu Angelegenheiten, die sie direkt betreffen, sowie in bezug auf die Europäische Union untersucht. Die Fragen wurden einer repräsentativen Stichprobe von Jugendlichen im Alter zwischen 15 und 24 vorgelegt. Der Bericht ist in zwei Hauptkapitel unterteilt. Das erste Kapitel beschreibt den Lebensstil von jungen Europäern, untersucht ihre religiösen Anschauungen, die Teilnahme





am Gemeinschaftsleben, ihre Ansichten zu Beschäftigung und Arbeitslosigkeit, Bildung, Reisen, Sprachkenntnisse usw. Das zweite Kapitel konzentriert sich hauptsächlich darauf, wie sie die Europäische Union und die von ihr erreichten Ziele wahrnehmen.

URL: <http://europa.eu.int/en/comm/GD22/youth/research/survey.html>

### **Lernen lebender Fremdsprachen an den Schulen der Europäischen Union.**

Europäische Kommission - GD XXII

Luxemburg: EUR-OP, 1998, 147 S.

(Studien, 6)

ISBN 92-827-0080-6, de

*EUR-OP, L-2985 Luxemburg,*

*oder bei den nationalen Verkaufsstellen*

EN FR DE

Derzeit erweist sich die Beherrschung von zwei oder mehr Sprachen zunehmend als notwendig. Daher stellt sich die Frage nach dem Sprachunterricht in der Schule mit besonderer Schärfe: Wie kann man diesen so effizient wie möglich gestalten? Der vorliegende Bericht soll die wichtigsten Forschungsergebnisse vorstellen und auf dieser Grundlage Wege aufzeigen, die zu einem umfassenderen und schnelleren Erwerb der gewünschten Kenntnisse führen, die Vorteile unterschiedlicher Strategien daraus ableiten und versuchen, deren Anwendungsbedingungen zu umreißen. In Kapitel 1 werden die Parameter definiert, die es bei der Festlegung der Rahmenbedingungen für den Sprachunterricht zu berücksichtigen gibt. Kapitel 2 behandelt die Bedeutung des Inputs, insbesondere bei den Erfahrungen in Verbindung mit der Sprach-Immersion, und die Voraussetzungen für das Erlernen von Sprachen. Kapitel 3 rückt die zentrale Stellung des Lernenden als handelnde Person beim Erwerb seiner Kompetenz erneut ins Licht. Anschließend werden drei weitere Arten von didaktischen Interventionen beschrieben: Reaktionen auf Fehler (Kapitel 4), Formalisierung der Kenntnisse im Grammatik- und Wortschatzunterricht (Kapitel 5) sowie Einsatz technologischer Hilfsmittel (Kapitel 6). In Kapitel 7 wird die erforderliche Kohärenz zwischen den verschiedenen Aspekten der Lernsituation betont: Alter der Schüler, aber auch angestrebte Ziele, angewandte Methodik und praktische Beurteilungen.

### **Modelle zur Finanzierung der beruflichen Weiterbildung Beschäftigter und Arbeitsloser: Dokumentation eines LEONARDO-Projektes mit Beteiligung von Dänemark, Deutschland, den Niederlanden und Norwegen.**

GRÜNEWALD, U., MORAAL, D.

Bundesinstitut für Berufsbildung, BIBB

Bielefeld: Bertelsmann, 1998, 267 S.

ISBN 3-7639-0835

DE EN

Die Dokumentation ist das Ergebnis eines LEONARDO-Projektes zu Fragen der Finanzierung der beruflichen Weiterbildung. Sie gibt einen Einblick in die Diskussion zur Reform der beruflichen Weiterbildung in den beteiligten Ländern und zur Nutzung von Finanzierungsmodellen im Rahmen dieser Reformansätze. Im Mittelpunkt steht die Kooperation zwischen Sozialpartnern und den öffentlichen Instanzen. Sie konkretisiert sich in speziellen Tarifverträgen, in Freistellungsregulierungen für Bildungszwecke, in Finanzierungsregelungen oder anderen Vereinbarungen. Die Publikation ist in deutscher und englischer Sprache erschienen.

### **Promoting vocational education and training: European perspectives.**

BROWN, A. (Hrsg.)

Europäische Kommission - LEONARDO; EUROPROF

Tampere: Tampereen yliopiston opettajankoulutuslaitos, 1997, 137 S.

(Ammattikasvatussarja, 17)

ISBN 951-44-4193-1

*University of Tampere, P. O. Box 617,*

*FIN-33 101 Tampere*

EN

Dieses Buch ist das Ergebnis eines wichtigen europäischen Forschungs- und Entwicklungsprojektes über „Neue Ausbildungsformen für Berufsbildungsspezialisten“. Das Forschungsprojekt wurde im Rahmen des LEONARDO-Programms der Europäischen Kommission gefördert. Ziel des Projektes war die Durchführung transnationaler Forschungstätigkeiten zur Identifizierung neuer Berufsprofile für Berufsbildungsspezialisten, Ausbilder, Planer und Führungskräfte im Bereich der beruflichen Bildung in Europa sowie die Entwicklung neuer Curricula und Bildungs- und Berufsbildungsprogramme für diese Spezialisten. Die Projektgestaltung verfolgte einen interdisziplinären Ansatz mit dem





Ziel, eine enge Interaktion zwischen Forschungsfragen und Entwicklungsaufgaben zu fördern.

**Bewertung und Anerkennung von Kompetenzen und Qualifikationen: Europäisches Diskussionspapier für die Sozialpartner.**

HEIDEMANN, W.; KRUSE, W.

Hans-Böckler-Stiftung

Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung, 1998, 69 S.

*Hans-Böckler-Stiftung, Bertha-v.-Suttner-Platz 1, D - 40227 Düsseldorf,*

*<http://www.boeckler.de>,*

*Winfried-Heidemann@boeckler.de*

EN FR DE

Im Rahmen des FORCE-Programms untersucht die Hans-Böckler-Stiftung die Übertragbarkeit der von den Sozialpartnern ausgehandelten Lösungen für die berufliche Weiterbildung, d. h. inwieweit die Sozialpartner – im Rahmen des sozialen Dialogs – zur Anerkennung von Qualifikationen und Kompetenzen beitragen und ob Lösungen, die in einem Land gefunden werden, auf andere Länder übertragbar sind. Die vier Teilnehmerstaaten an dem Projekt sind Deutschland, Frankreich, Griechenland und das Vereinigte Königreich.

**From pilot schools to reform strategy: outcomes of the Phare programme reform of vocational education and training.**

GROOTINGS, P.; KALOUS, J. (Hrsg.)

Nationaler Berufsbildungsfonds

Prag: Fragment, 1997

ISBN 80-7200-168-X

*NTE, Václavské nám. 43,*

*CZ - 110 00 Praha 1, CR,*

*Tel.: 420-2 242 14533,*

*Fax: 420-2 242 14533,*

*[czechncu@leonardo.nvf.cz](mailto:czechncu@leonardo.nvf.cz)*

EN

Diese Studie enthält Ergebnisse des Phare-Programms zur Reform des Berufsbildungswesens, das in der Tschechischen Republik in den Jahren 1995-1997 durchgeführt wurde. Gegenstand der Untersuchung waren neunzehn Pilotschulen. Die Evaluierung erfolgte in folgenden Bereichen: 1.) Curriculumentwicklung, Bewertung und Zertifizierung; 2.) Bildungsmanagement; 3.) Ausbildung von Lehrkräften; 4.) Finanzierung; 5.) Rechtsvorschriften; 6.) Qualitätskontrolle; 7.) Forschung und 8.) die Rolle der Sozialpartner.

**Standard formatori: Per un modello nazionale di competenze verso l'accertamento professionale.**

PENNER, F. et al. (Koord.)

Istituto per lo sviluppo della formazione professionale dei lavoratori, ISFOL; Istituto superiore salesiano di ricerca educativa, ISRE; Sinergie per la formazione, SINFORM

Rom: Isfol, 1998, 304 S.

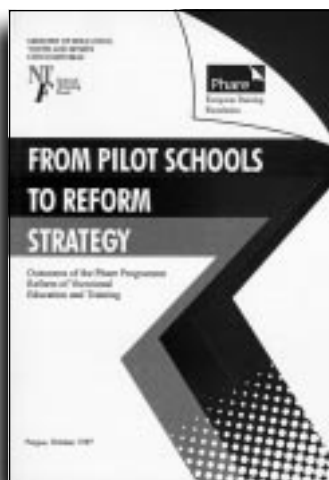
*Isfol,*

*Via G. B. Morgagni 33,*

*I-00161 Roma*

IT

Dieser Bericht enthält eine Erhebung über das Fachwissen von Ausbildern: anhand einer landesweiten Untersuchung sowie internationaler Vergleiche (Frankreich, Deutschland, Belgien, Spanien) wird ein erstes Konzept für das weitgefächerte Arbeitsfeld von Ausbildern entwickelt. Dieser Ansatz dient als Grundlage für den Vorschlag eines dynamischen Modells fachlicher Standards für Ausbilder, um einen Bezugsrahmen für ein nationales System der beruflichen Erstausbildung und Weiterbildung und die mögliche Anerkennung dieser Lehrkräfte darzulegen. Dieser Gedanke ist eng verknüpft mit dem Problem des verbesserten Einsatzes von Humanressourcen und der Qualität des Ausbildungsangebotes.



## Aus den Mitgliedstaaten

**D** **Qualität und Finanzierung der beruflichen Ausbildung in der Mitte der 90er Jahre: ein Beitrag zur aktuellen Diskussion.**

KRUSE, W. et al.

Hans-Böckler-Stiftung

Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung, 1996, 54 S. + bibl.

(Manuskripte / Hans-Böckler-Stiftung, 212)

*Hans-Böckler-Stiftung, Bertha-von-Suttner-Platz 3, D-40227 Düsseldorf*

DE





Der Beitrag bewertet das duale System unter dem Gesichtspunkt der Gestaltung der zukünftigen beruflichen Ausbildung. Der in neun Thesen gefaßte Bericht gibt Anstöße zur Debatte des Qualitätskonzeptes der dualen Ausbildung, diskutiert die Grenzen der einzelbetrieblichen Ausbildung, betont die Bedeutung der beruflichen Bildung als zentralem Element der Persönlichkeitsentwicklung und die Bedeutung des Betriebes als Lernort und widmet sich schließlich der aktuellen Debatte um die Neuregelung der Finanzierung der Berufsbildung.

### **Initial vocational training in Germany.**

SCHMIDT, H. et al.

Bundesinstitut für Berufsbildung, BIBB  
Berlin: BIBB, 1997, 63 S. + Bibl.  
*BIBB, Fehrbelliner Platz 3,  
D-10707 Berlin*  
EN

Der Sammelband enthält vier Beiträge zum Stand und zur Entwicklung des dualen Systems der Berufsausbildung in der Bundesrepublik Deutschland. Die Themen sind: Struktur und Merkmale des deutschen Berufsbildungssystems; das Berufsprinzip als ein Modell zur Regulierung der Ausbildungsinhalte und Qualifikationsstandards; das Prüfungs- und Zertifizierungssystem; die Finanzierung der Berufsausbildung innerhalb des dualen Systems.

### **DK Your knowledge - can you book it?**

Dänischer Gewerkschaftsbund, LO  
Kopenhagen: LO, 1998, 19 S.  
(The developing workplace)  
(Training and development)  
ISBN 87-7735-189-4  
*LO, Rosenørns Allé 12,  
DK-1634 København V*  
EN

„Knowledge accounting“ (Bilanzierung der Kenntnisse) ist zu einem der Schlagworte der späten 90er Jahre geworden. Unbestreitbar ist, daß Berufsbildung und Weiterentwicklung sowohl für die Beschäftigten als auch für die Arbeitgeber einen zusätzlichen Nutzen bedeuten. Aber wie läßt sich Wissen messen? Dies ist nur eine der zahlreichen Fragen, die im Zusammenhang mit der Kenntnisbilanz auf-

treten. In diesem Diskussionspapier erörtert der dänische Gewerkschaftsverband die verschiedenen Perspektiven der Wissensbilanzierung sowie ihre jeweiligen Vor- und Nachteile. Damit will der Gewerkschaftsverband Anstöße für eine Debatte über die Wissensbilanzierung geben. Eine der wichtigsten Fragen, die der Gewerkschaftsverband diesbezüglich aufwirft lautet, ob eine Kenntnisbilanz mit einer sozialen und ethischen „Bilanz“ kombiniert werden muß, um eine vernünftige Entwicklung zu gewährleisten.

### **E Nuevo Programa Nacional de Formación Profesional**

Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales  
- Consejo General de Formación Profesional  
Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 1998, 85 S.  
ISBN 84-7434-981-8  
ES

Diese Veröffentlichung beschreibt das zweite Nationale Berufsbildungsprogramm, dessen Entwicklung bis zum Jahr 2002 abgeschlossen sein soll. Dargestellt wird die Schaffung eines Nationalen Systems der Berufsabschlüsse, durch das ein gemeinsames Vorgehen bei der Lösung der Probleme im Bereich der beruflichen Qualifizierung und Ausbildung der unterschiedlichen Gruppen von Personen, Organisationen und Unternehmen in koordinierter, zielgerichteter und optimaler Weise ermöglicht sowie eine höhere Arbeitsmarkttransparenz und bessere Beschäftigungsmöglichkeiten erreicht werden sollen. Das Programm gibt einen Zeitplan für die Verabschiedung der Basisrichtlinien zur Regulierung des Nationalen Abschlußsystems vor. Auch die Einrichtung eines Nationalen Instituts für Berufsabschlüsse wird behandelt, dessen Aufgabe die Erarbeitung der Kriterien sein wird, anhand derer die Voraussetzungen und Merkmale für die einzelnen beruflichen Abschlüsse festgelegt werden sollen. Im Rahmen dieses Instituts soll ferner eine Beobachtungsstelle für Berufsbilder mit einer Datenbank entstehen, die die Zusammenarbeit mit den bestehenden, sektoral bzw. territorial orientierten Beobachtungsstellen zur Beschäftigungslage aktiv unterstützen soll. Das neue Programm umfaßt den Ausbau eines integrierten Systems der beruflichen Bildung, das



in drei Zweige gegliedert ist: die staatlich geregelte oder Erstausbildung, die Kurzausbildung und die Weiterbildung. Dabei wird Bezug genommen auf die Regulierung der Übereinstimmung, Anerkennung und Gleichwertigkeit bestimmter Abschnitte der drei Ausbildungszweige, einschließlich der beruflichen Praxis. Des weiteren sind folgende Aspekte berücksichtigt: die Entwicklung eines integrierten Berufsinformations- und Berufsberatungssystems, die Qualität, Evaluierung und kontinuierliche Kontrolle der beruflichen Bildung sowie der Qualifikation des Lehr- und Ausbildungspersonals und schließlich die Qualität der Unterrichts-, Lehr- und Ausbildungsmethoden.

Ziel der finnischen Bildungspolitik in den 90er Jahren war die Anhebung des allgemeinen Bildungsniveaus, die Verbesserung der Qualität der allgemeinen und beruflichen Bildung, die Erhöhung der Flexibilität und die Förderung der Globalisierung. Der Ausbau des Hochschulwesens in den 90er Jahren führte zum Aufbau eines neuen Systems von Fachhochschulen parallel zu den Universitäten. Das vorhandene breitgefächerte und qualitativ hochwertige System der weiterführenden Berufsbildung bot eine solide Grundlage für diese Lösung. Durch Anhebung des Niveaus und die Kombination der bestehenden Fachschulen konnte ein effektives Netz von Fachhochschulen errichtet werden. Dieser Leitfaden beschreibt 30 finnische Fachhochschulen und ihre Lehrpläne.



## **IRL** Ireland: vocational education and training, a guide.

STOKES, D., WATTERS, E.

Dublin: Leargas, 1997, 40 S.

Leonardo da Vinci National Coordination Unit, c/o Leargas, Avoca House, 189-193 Parnell St., IRL-Dublin 1  
EN

Diese Publikation richtet sich in erster Linie an Entscheidungsträger und Ausbildungsanbieter in anderen europäischen Ländern, die transnationale Tätigkeiten mit irischen Partnern bereits durchführen oder durchzuführen beabsichtigen. Format und Konzept dieses Leitfadens beruhen auf einer früheren Publikation (Irland: berufliche Erstausbildung 1992, eine kurze Einführung). Dieser umfassende Leitfaden beschreibt die wichtigsten Merkmale des irischen Berufsbildungssystems unter Einbeziehung der Bereiche Zertifizierung, Weiterbildung, Fernlehre sowie Informations- und Kommunikationstechnologie und berücksichtigt auch die europäische Dimension im Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung.

## **FR** La mesure du capital humain: limites et perspectives d'action, synthèse à partir d'une analyse des bases de recherche et de données concernant l'investissement dans le capital humain: rapport pour le secrétariat de l'OCDE.

BOURDON, J.

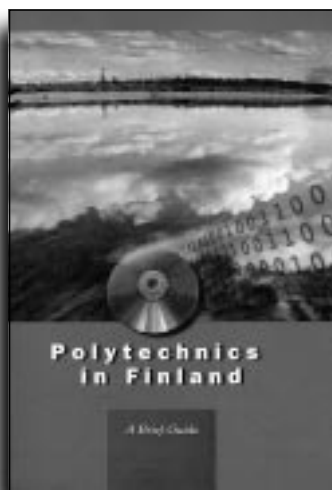
IREDU

Dijon: IREDU, 1997, 52 S.

IREDU, Université de Dijon, Faculté des Sciences Mirande, BP 138, F-21004 Dijon cedex

FR

Nachdem der permanente Charakter der Problematik in bezug auf die Messung des Humankapitals innerhalb der Konstruktion des Wirtschaftsdenkens in Erinnerung gerufen wird, bemüht sich dieser Bericht um eine Darstellung der möglichen Beziehungen zwischen der Messung von Sachkapitals und der Messung von Humankapital. Er stellt Untersuchungen an über die verwendeten Meßmethoden und unterstreicht ihre Vielfältigkeit. Die verschiedenen Meßtypen hängen von zwei sehr unterschiedlichen Herangehensweisen ab: Einschätzung des Bildungsniveaus im Verhältnis zur Gesamtbevölkerung und Kumulierung der Fluktuationen innerhalb der Schuljahre. Auf dieser Grundlage vergleicht der Autor die verschiedenen repräsentativen Behandlungen des Humankapitals in der Literatur, mit besonderem Augenmerk auf neuere Versuche im Bereich der komparativen



## **FIN** Polytechnics in Finland: a brief guide.

Centre for International Mobility, CIMO  
Helsinki: CIMO, 1997, 55 S.

ISBN 951-53-1366-X

CIMO,

POB 343 (Hakaniemenkatu 2),  
FIN-00531 Helsinki, Finland

EN



Datenbanken in den Ländern. Der Autor bietet darüber hinaus eine wertorientierte Annäherung an diese Messung an, die den langfristig relativen Wert der Gehälter des Lehrpersonals darlegt. Schließlich versucht er eine qualitative Annäherung.

## **PT Forum euroformação/ eurotraining 98: aprender, competir e viver na era global.**

Associação Industrial Portuguesa, AIP  
Lissabon: AIP, 1998,  
*Centro de Informação Científica e  
Técnica, CICT,*  
*Praça de Londres 2-2º,*  
*P-1901 Lisbon Codex*  
PT

In diesem Dokument werden das Programm und die Mitteilungen zusammengefaßt, die auf der europäischen Konferenz für Erziehung, Ausbildung und Beschäftigung im Rahmen der 7. Auflage des Forums „Euroformação/Eurotraining“ bekannt gemacht wurden, das unter dem Themenkreis „Lernen, Wettbewerb und Leben in der globalen Ära“ abgehalten wurde. Zu den Problematiken, die im Verlauf dieses Ereignisses angesprochen wurden, zählten: politische Optionen für die Beschäftigung und die „Agenda 2000“, neue Qualifikationen und Kompetenzen, Mobilität in der beruflichen Bildung, neue Formen der Arbeitsorganisation, Informationstechnologien, organisatorische Innovation und Strategien für die Eingliederung von Jugendlichen.

## **UK The learning age: a renaissance for a new Britain**

Department for Education and Employment, DfEE  
London: The Stationery Office,  
1998, 82 p.  
ISBN 0-10-137902-1  
EN

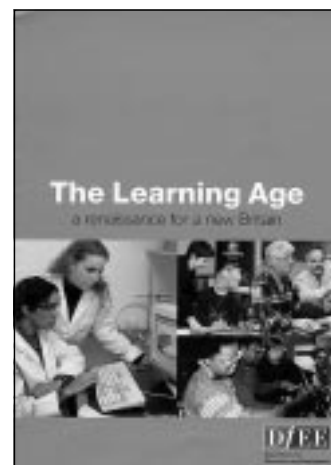
Gegenstand dieses Grünbuchs der englischen Regierung sind Beratungen darüber, wie lebenslanges Lernen durch die Förderung des Erwerbs von Wissen und Kenntnissen und die Unterstützung von

Kreativität und Phantasie zur Entwicklung von Humankapital beitragen wird. Erwachsene werden aufgefordert, ungeachtet ihrer schulischen Erfahrungen an jedem Punkt ihres Lebens ihren Wissenshorizont durch Lernen zu erweitern. Zwei Vorgehensweisen werden vorgeschlagen. Erstens die Einführung individueller Lernkonten, die es dem einzelnen ermöglichen, die Verantwortung für seine eigenen Lernprozesse mit Unterstützung der Regierung und der Arbeitgeber zu übernehmen. Zweitens die Gründung der University for Industry, die den Zugang zu einem Bildungsnetz bereitstellen wird, um den einzelnen dabei zu unterstützen, sein Wissen zu vertiefen, seine Kenntnisse zu aktualisieren und neue Kenntnisse hinzuzulernen. „The Learning Age“ baut auf ein verstärktes Engagement zur Verbesserung der eigenen Kenntnisse und Fähigkeiten und auf die Anerkennung des großen Beitrags, den Lernen für die Gesellschaft leisten.

## **Higher education for the 21st century: responses to the Dearing Report.**

Department for Education and Employment, DfEE  
Sheffield: DfEE, 1998, 64 S.  
*DfEE Publications Centre,*  
*PO Box 5050, Sudbury,*  
*Suffolk, CO10 6XQ*  
EN

Der Bericht des Nationalen Untersuchungsausschusses über Hochschulbildung im Zeitalter der Wissensgesellschaft legte ein breitgefächertes Programm zur Förderung der Hochschulbildung an der Schwelle zum 21. Jahrhundert vor. Die Kommentare der zahlreichen interessierten Organisationen und Einzelpersonen, die zu diesem Bericht Stellung nahmen, bringen ein allgemeines Einvernehmen über die Notwendigkeit zum Ausdruck, daß dieses Programm durchgearbeitet werden sollte. Dieser Bericht soll in einer umfassenden Erklärung die Stellungnahme der Regierung zu den an sie gerichteten Empfehlungen und ein Positionspapier zu den an andere Stellen gerichteten Empfehlungen miteinander verbinden.





# Mitglieder des CEDEFOP-Dokumentationsnetzwerkes

## B

**FOREM** (Office communautaire et régional de la formation professionnelle et de l'emploi)

**CIDOC** (Centre intercommunautaire de documentation pour la formation professionnelle)

Bd. Tirou 104  
B-6000 Charleroi  
Tel.: +32.71.20 61 74 (Sekretariat)  
+32.71.20 61 68  
+32.71.20 61 73  
Fax.: +32.71.20 61 98  
Sigrid Dieu  
Email: sigrid.dieu@forem.be  
Web Site: <http://www.forem.be>

**VDAB** (Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding)

**ICODOC** (Intercommunautair documentatiecentrum voor beroepsopleiding)

Keizerlaan 11  
B-1000 Brüssel  
Tel.: +32.2.506 04 58-459  
Fax.: +32.2.506 04 28  
Philip de Smet Email: pdsmet@vdab.be  
Reinald van Weyd Email: rvweydev@vdab.be  
Web Site: <http://www.vdab.be>

## DK

**DEL** (Danmarks Erhvervspaedagogiske Laereruddannelse)

Rigensgade 13  
DK-1316 Kopenhagen K  
Tel.: +45.33.14 41 14 ext. 317/301  
Fax.: +45.33.14 19 15/14 42 14  
Søren Nielsen (Projektleiter)  
Merete Heins (Bibliothek)  
Email: mh@mail.delud.dk

## D

**BIBB** (Bundesinstitut für Berufsbildung)  
Referat K4

Fehrbelliner Platz 3  
D - 10702 Berlin  
Tel.: +49.30.8643-2230 (BC)  
+49.30.8643-2445 (SB)  
Fax.: +49.30.8643-2607  
Bernd Christopher  
Email: christopher@bibb.de  
Steffi Bliedung  
Email: bliedung@bibb.de  
Web Site: <http://www.bibb.de>

## GR

**OEEK** (Organisation für berufliche Bildung und Ausbildung)

1, Ilioupoleos Street  
17236 Ymittos  
GR-Athen  
Tel.: +30.1.976 05 93  
Fax.: +30.1.976 44 84  
Alexandra Sideri (Bibliothek)

## E

**INEM** (Instituto Nacional de Empleo)  
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social  
Condesa de Venadito, 9

E-28027 Madrid  
Tel.: +34.1.585 95 82/585 95 80  
Fax.: +34.1.377 58 81/377 58 87  
Juan Cano Capdevila  
(Stellv. Direktor)  
Maria Luz de las Cuevas  
(Information und Dokumentation)  
Web Site: <http://www.inem.es>

## FIN

**NBE** (Finnisches Zentralamt für Unterrichtswesen)

Utbildningsstyrelsen/Opetushallitus  
Hakaniemenkatu 2Ms.  
FI-00530 Helsinki  
Tel.: +358.9.77 47 78 19 (L. Walls)  
+358.9.77 47 72 43 (A. Mannila)  
Fax.: +358.9.77 47 78 65  
Leena Walls Email: leena.walls@oph.fi  
Arja Mannila Email: Arja.Mannila@oph.fi  
Web Site: <http://www.oph.fi>

## F

**Centre INFFO** (Centre pour le développement de l'information sur la formation permanente)

Tour Europe Cedex 07  
F-92049 Paris la Défense  
Tel.: +33.1.41 25 22 22  
Fax.: +33.1.47 73 74 20  
Patrick Kessel (Direktor)  
Email: kessel@centre-inffo.fr  
Christine Merllié (Dokumentation)  
Danièle Joulieu (Leiterin der Dokumentation)  
Email: cinffo1@centre-inffo.fr  
Web site: <http://www.centre-inffo.fr/>

## IRL

**FAS** (The Training and Employment Authority)

P.O. Box 456  
27-33, Upper Baggot Street  
IRL-Dublin 4  
Tel.: +353.1.668 57 77  
Fax.: +353.1.668 26 91/ 668 21 29  
Margaret Carey (Leiterin)  
Email: careym@iol.ie  
Jean Wrigley (Bibliothek)  
Email: fasltcde@iol.ie  
Web Site: <http://www.fasdn.com>

## I

**ISFOL** (Istituto per lo sviluppo della formazione professionale dei lavoratori)

Via Morgagni 33  
I-00161 Rom  
Tel.: +39.6.44 59 01  
Fax.: +39.6.44 25 16 09  
Alfredo Tamborlini (Generaldirektor)  
Colombo Conti (Leiter der Dokumentation)  
Luciano Libertini  
Email: isfol.doc2@iol.it (Bibliothek)  
Email: isfol.stampa@iol.it (Pressestelle)  
Web Site: <http://www.isfol.it/>

## L

Handwerkskammer Luxemburg  
2, Circuit de la Foire internationale  
Postfach 1604 (Kirchberg)  
L-1016 Luxemburg  
Tel.: +352.42 67 671  
Fax.: +352.42 67 87  
Ted Mathgen  
Email: danielle.menster@batel.lu

## NL

**CINOP** (Centrum voor Innovatie van Opleidingen) (Centre for Innovation of Education and Training)

Pettelaarpark 1  
Postbus 1585  
NL-5200BP 's-Hertogenbosch  
Tel.: +31.73.680 08 00  
Tel.: +31.73.680 08 65  
Fax.: +3173 612 34 25  
Marjon Nooter Email: mnooter@cinop.nl  
Emilie van Hooft Email: Ehoof@cinop.nl  
Web Site: <http://www.cinop.nl>



## Assoziierte Organisationen

### A

**abf-Austria** (Arbeitsgemeinschaft Berufsbildungsforschung)  
Rainergasse 38  
AT-1050 Wien  
Tel.: +43.1.545 16 71-26  
Fax.: +43.1.545 16 71-22  
Monika Elsik  
Email: info@ibw.telecom.at  
Web Site: <http://www2.telecom.at/ibw/>

### P

**CICT** (Centro de Informação Científica e Técnica)  
Praça de Londres, 2 - 1º Andar  
P-1091 LISBOA Codex  
Tel.: +351.1.849 66 28  
Fax.: +351.1.840 61 71  
Odete Lopes dos Santos (Direktorin)  
Fátima Hora (Dokumentation)  
Email: cict@mail.telepac.pt  
Web Site: <http://www.min-qemp.pt/cict/cict.html>

### S

**SEP** (Svenska EU Programkontoret Utbildning och kompetensutveckling)  
Box 7785  
S - 10396 Stockholm  
Tel.: +46.8.453 72 00  
Fax.: +46.8.453 72 01  
Torsten Thunberg  
Email: torsten.thunberg@eupro.se  
Web Site: <http://www.eupro.se>

### UK

**IPD** (Institute of Personnel and Development)  
IPD House  
35 Camp Road  
UK-London SW19 4UX  
Tel.: +44.181.971 90 00  
(Doug Gummery)  
Fax.: +44.181.263 33 33  
Doug Gummery Email: doug.g@ipd.co.uk  
Barbara Salmon (Bibliothek)  
Web Site: <http://www.ipd.co.uk>

### EU

Europäische Kommission  
Generaldirektion XXII/B/3  
(Allgemeine und berufliche Bildung, Jugend)  
B 7, 04/67  
Rue de la Loi, 200  
B-1049 Brüssel  
Tel.: +32.2.296 24 21/299 59 81  
Fax.: +32.2.295 57 23  
Eleni Spachis  
Dominique Marchalant (Bibliothek)  
Web Site: <http://europa.eu.int/en/comm/dg22/dg22.html>

### B

**EURYDICE** (Europäisches Bildungs-informationsnetz)  
15, rue d'Arlon  
B - 1050 Brüssel  
Tel.: +32.2.238 30 11  
Fax.: +32.2.230 65 62  
Luce Pepin (Direktorin)  
Email: EURYDICE.UEE@EURONET.BE  
Web Site: [www.eurydice.org](http://www.eurydice.org)

### CH

**IAO** (Internationale Arbeitsorganisation)  
4, route des Morillons  
CH - 1211 Genf 22  
Tel.: +41.22.799 69 55  
Fax.: +41.22.799 76 50  
Jaleh Berset  
(Abt. Berufsbildungspolitik)  
Web Site: <http://www.ilo.org>

### I

Europäische Stiftung für Berufsbildung  
Villa Gualino  
Viale Settimio Severo 65  
I - 10133 Turin  
Tel.: +39.11.630 22 22  
Fax.: +39.11.630 22 00  
Catherine Cieczko  
(Information)  
Email: cac@etf.it  
Web Site: <http://www.etf.it>

### I

Internationales Ausbildungszentrum der IAO  
125, Corso Unità d'Italia  
I - 10127 Turin  
Tel.: +39.11.693 65 10  
Fax.: +39.11.693 63 51  
Krouch (Dokumentation)  
Email: krouch@itcilo.it  
Web Site: <http://www.ilo.org>

### UK

Department for Education and Employment  
Room E3  
Moorfoot  
UK - SHEFFIELD S1 4PQ  
Tel.: +44.114.259 33 39  
Fax.: +44.114.259 35 64  
Julia Reid (Bibliothek)  
Email: library.dfee.mf@gt.net.gov.uk  
Web Site: <http://www.open.gov.uk/index/.../dfee/dfeehome.htm>

### ICE

**RLO** (Research Liaison Office)  
University of Iceland  
Technology Court  
Dunhaga 5  
ISL-107 Reykjavik  
Tel.: +354.525 49 00  
Fax.: +354.525 49 05  
Gudmundur Arnason  
Email: grarna@rhi.hi.is  
Web Site: <http://www.rthj.hi.is/rthj/english.htm>

### N

**NCU** Leonardo Norge  
P.O. Box 2608 St. Hanshaugen  
N-0131 Oslo  
Tel.: +472.2.86 50 00  
Fax.: +472.2.20 18 01  
Halfdan Farstad (Direktor)  
Email: farh@teknologisk.no  
Anne Kloster-Holst  
Email: hola@teknologisk.no  
Web Site: <http://www.teknologisk.no/leonardo/index.eng>



**Zuletzt  
erschienene  
deutsche Ausgaben**



## **Nr. 10/97 Hochschulwesen**

### **Wachsender Bedarf**

- Beschäftigungsperspektiven für Hochschulabsolventen in Europa (Juliane List)
- Verlieren Hochschulabschlüsse in Frankreich an Bedeutung? (Eric Verdier)
- Internationale Managementausbildung und Führungskompetenzen: eine europäische Perspektive (Gunnar Eliasson)

### **Die Zukunft der Finanzierung**

- Wer soll die Kosten der tertiären Bildung tragen? (Gareth L. Williams)

### **Die europäische Dimension**

- EU-Kooperation im Hochschulwesen: Neue Herausforderungen und Fortschritte der jüngsten Zeit (Irving V. Mitchell)
- Die Europäische Union und das niederländische Hochschulwesen: Recht und Politik (Roel van de Ven)
- Studentische Mobilität innerhalb der Europäischen Union (Heleen André de la Porte)



## **Nr. 11/97: Innovation und Reform: Berufsbildung in den mittel- und ost-europäischen Ländern**

### **Wirtschaftliche Analyse und Hintergrund**

- Die erste Phase des Übergangs ist abgeschlossen - Polen, Ungarn, Tschechische Republik und Slowakei - (J. Nagels; D. Simonis)
- Arbeitsmärkte und Ausbildung in Mittel- und Osteuropa (Alena Nesporova)
- Beobachtungen zu den Herausforderungen und Prioritäten bei der Berufsbildung in den mittel- und osteuropäischen Ländern (Inge Weilnböck-Buck; Bernd Baumgartl; Ton Farla)

### **„Institutionelle“ Aspekte**

- Politische Fragen; Minister aus Ungarn, Lettland, Slowenien und Rumänien antworten auf Fragen zum Verlauf der Reform der allgemeinen und beruflichen Bildung in ihren Ländern (Peter Kiss; Juris Celmin; Slavko Gaber; Virgil Petrescu)
- Die Rolle der Sozialpartner bei der Entwicklung der Berufsbildung in den Übergangsländern (Jean-Marie Luttringer)

### **Internationale Zusammenarbeit**

- Internationale Kooperation bei der Curriculumentwicklung im Bereich der beruflichen Bildung - Erfahrungen in Polen (Tadeusz Kozek)
- Deutsch-ungarische Zusammenarbeit zur Unterstützung der ungarischen Reformen in der Berufsbildung (Laszlo Alex)
- Modernisierung und Reform der Berufsbildung in Estland - eine Fallstudie (Martin Dodd)
- Die Öffnung des Leonardo da Vinci-Programms für die Länder Mittel- und Osteuropas (Tim Mawson)

### **Schlüsseldaten**

- Berufsbildung in Bulgarien, in der Tschechischen Republik, in Estland, in Ungarn, in Lettland, in Litauen, in Polen, in Rumänien, in Slowenien
- Schlüsselindikatoren für die mittel- und osteuropäischen Länder
- Bruttosozialprodukt pro Kopf als % vom EU Durchschnitt (Karte)



## Nr. 12/97: Was wissen wir? Die Erfassung arbeitsmarktrelevanter Kenntnisse, Fähigkeiten und Kompetenzen

### Anwerbung, Berufsverlauf und Verteilung des Humankapitals

- Die Auswirkungen der Arbeitsmarktentwicklung und des Informationsbedarfs auf die Personalpolitik (Carmen Alpin; J.R. Shackleton)
- Personalbeschaffung in einem europäischen Unternehmen (Gunnar Eliasson; Kurt Vikersjö)

### Der Stellenwert formaler Qualifikationen und Abschlüsse

- Abschlüsse, Kompetenz und Arbeitsmärkte in Europa (Louis Mallet et alii)
- Die Entwicklung der Validierungs- und Zertifizierungssysteme. Welche Modelle sind vorstellbar, und welche Herausforderungen birgt dieser Bereich für Frankreich? (Vincent Merle)
- Die spanischen Unternehmen und das neue Berufsbildungssystem (Valeriano Muñoz)

### Der Erwerb von Kenntnissen außerhalb des formalen Lernsystems

- Die Bewertung nicht formell erworbener Kenntnisse: Qualität und Grenzen verschiedener Verfahrensweisen (Jens Bjørnåvold)
- Eine Vertrauensfrage? Verfahren und Systeme zur Bewertung nicht formell erworbener Kenntnisse verlangen Akzeptanz (Jens Bjørnåvold)

### Individueller Handlungsspielraum und individuelle Unterstützungsmöglichkeiten

- Informations- und Beratungsbedarf von Individuen und Betrieben: Neue Herausforderungen für die Berufsberatung (Karen Schober)
- Selbstgesteuertes Lernen in der Arbeitswelt (Gerald A. Straka)



## Nr. 14/98 Finanzierung der Berufsbildung - 2

## Nr. 15/98 Qualitätssicherung in der beruflichen Bildung und Ausbildung

**Demnächst in  
deutscher Sprache  
verfügbar**

Bestellschein bitte ausschneiden oder kopieren und an das CEDEFOP senden.



- ☐ Bitte schicken Sie mir ein kostenloses Ansichtsexemplar
- ☐ Ich will europäisch lesen und abonniere hiermit die europäische Zeitschrift "Berufsbildung" für zunächst ein Jahr (3 Ausgaben, ECU 15 zzgl. Mwst. und Versandkosten).
- ☐ Bitte schicken Sie mir die folgenden Ausgaben der europäischen Zeitschrift "Berufsbildung" gegen eine Schutzgebühr von 7 ECU (zzgl. Mwst. und Versandkosten) je Heft:

Ausgabe				
Sprache				

Name \_\_\_\_\_

Adresse \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

**CEDEFOP**

Europäisches Zentrum für die  
Förderung der Berufsbildung  
(Postfach) P.O.B. 27 - Finikas

**GR-55102 Thessaloniki**



# Aufforderung zur Einreichung redaktioneller Beiträge für die Europäische Zeitschrift „Berufsbildung“

Der redaktionelle Beirat der Europäischen Zeitschrift möchte Autoren dazu aufrufen, Beiträge zur Europäischen Zeitschrift für Berufsbildung einzureichen. Der Beirat ist an Artikeln interessiert, die der kritischen Diskussion über berufliche Bildung und Ausbildung zwischen politischen Entscheidungsträgern, Wissenschaftlern und Praktikern in Europa Impulse verleihen.

Die Zeitschrift wird vom CEDEFOP (dem Europäischen Zentrum für die Förderung der Berufsbildung) herausgegeben. Sie erscheint dreimal jährlich auf Englisch, Französisch, Deutsch und Spanisch und wird in ganz Europa, sowohl in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union als auch in einigen Nichtmitgliedstaaten, vertrieben. Sie spielt eine wichtige Rolle bei der Verbreitung von Informationen und dem Austausch von Erfahrungen zu Entwicklungen auf dem Gebiet der Berufsbildungspolitik und -praxis und bringt eine europäische Sichtweise in die Debatte ein.

In den nächsten Ausgaben der Zeitschrift werden folgende Themen beleuchtet:

❑ **Sichere Arbeitsplätze und Arbeitsorganisation im Wandel - neue Berufsbildungsbedürfnisse**  
Nr. 16/99 (Januar bis April 1999)

❑ **Innovationen auf dem Gebiet der beruflichen Bildung und Ausbildung**  
Nr. 17/99 (Mai bis September 1999)

Möchten Sie zu einem der oben genannten Themen einen Beitrag<sup>1</sup> verfassen, entweder in eigenem Namen oder als Vertreter einer Organisation, so wenden Sie sich bitte an:

**Steve Bainbridge, Chefredakteur der Europäischen Zeitschrift „Berufsbildung“**  
**CEDEFOP; PO Box 27, Finikas; GR-55102 Thessaloniki (Thermi), Griechenland**  
**Telefon: + 30 31 490 111; Fax: + 30 31 490 174; E-mail: sb@cedefop.gr**

Artikel sollten sowohl als Ausdruck als auch auf Diskette im Format Word oder WordPerfect oder via E-mail (als Textanlage im Word- oder WordPerfect-Format) eingereicht werden. Außerdem sollten eine Kurzbiographie des Autors und knappe Angaben zu seiner derzeitigen Stellung bzw. zur Organisation, mit der er arbeitet, beigefügt sein.

Alle eingegangenen Artikel werden vom Redaktionellen Beirat geprüft, der sich die Entscheidung, diese zu veröffentlichen, vorbehält. Die Verfasser werden über seine Entscheidungen unterrichtet.

Die in der Zeitschrift veröffentlichten Artikel müssen nicht unbedingt die Meinung des CEDEFOP widerspiegeln. Die Zeitschrift bietet vielmehr die Möglichkeit, unterschiedliche Analysen und verschiedene, ja sogar widersprüchliche Standpunkte darzustellen.

Wenn Sie über einen Artikel, den Sie zu schreiben gedenken, mit uns sprechen möchten oder Interesse daran haben, die europäische Zeitschrift einzusehen oder regelmäßig zu erhalten, so wenden Sie sich bitte an den Herausgeber, Herrn Steve Bainbridge, unter der oben genannten Telefonnummer oder E-mail-Adresse.

1) Die Artikel sollten zwischen 5 und 10 Normseiten (30 Zeilen à 60 Zeichen) umfassen. Sie sind in einer der folgenden Sprachen abzufassen: Spanisch, Dänisch, Deutsch, Griechisch, Englisch, Französisch, Italienisch, Niederländisch, Norwegisch, Portugiesisch, Finnisch oder Schwedisch.



# Sie denken und handeln grenzenlos. Lesen Sie europäisch.

Die europäische Zeitschrift **Berufsbildung** erscheint dreimal jährlich in vier Sprachen (DE, EN, ES, FR). Ein Jahresabonnement umfaßt alle im Kalenderjahr (Januar bis Dezember) erscheinenden Ausgaben der europäischen Zeitschrift **Berufsbildung**.

Es verlängert sich automatisch um ein Kalenderjahr, falls es nicht bis zum 30. November gekündigt wird.

Die europäische Zeitschrift **Berufsbildung** wird Ihnen vom Amt für amtliche Veröffentlichungen der EU, Luxemburg zugesandt. Die Rechnung erhalten Sie vom Verlag Bundesanzeiger, Köln.

Der Abonnementpreis versteht sich exkl. Mehrwertsteuer. Die Zahlung ist nach Erhalt der Rechnung vorzunehmen!

Jahresabonnement (zuzüglich MwSt): ECU 15; DM 30,–  
Einzelheft (zuzüglich MwSt): ECU 7; DM 14,–

Schreiben Sie uns bitte, wenn Sie bestellen möchten.

*Sichern Sie sich Ihr  
persönliches Exemplar:  
Abonnieren Sie eine  
europäische Zeitschrift*



## **Berufsbildungsfinanzierung: Verfahrensfragen**

**Der Zusammenhang zwischen allgemeiner  
Bildung, Berufsbildung und Wirtschaft**

**Christoph F. Buechtemann; Dana J. Soloff**

**Probleme bei der Finanzierung beruflicher  
Bildung in der EU**

**Gregory Wurzburg**

## **Verschiedene Ansätze in Fragen der Berufsbildungsfinanzierung**

**Abgaben, Bildungsurlaub und tarifvertragliche  
Anreize für individuelle und betriebliche Investi-  
tionen in Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen**

**Vladimir Gasskov**

**Die Einführung marktwirtschaftlicher Prinzipien  
in das Berufsbildungssystem von England und  
Wales**

**Anne West; Hazel Pennell; Ann Edge**

**Unterschiedliche staatliche Vorgehensweisen auf  
dem Gebiet der beruflichen Fortbildung**

**Yrjö Venna**

**Finanzierungsalternativen für die Berufsbildung  
am Beispiel der aufstrebenden Länder Lateiname-  
rikas**

**David Atchoarena**

## **Unternehmen und Berufsbildungs- finanzierung**

**Investitionen in berufliche Weiterbildung durch  
Unternehmen**

**Norman Davis**

## **Einige Aspekte der Debatte: Ost und West**

**Finanzierung der beruflichen Bildung in Rußland:  
Probleme und Perspektiven**

**Ivo Gijsberts**

**Interview zur Finanzierung der Berufsausbildung  
in der Bundesrepublik Deutschland**

**Regina Görner; Jobst R. Hagedorn**