



Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft

Weiterbildung und lebensbegleitendes Lernen
Vergleichende Analysen und
Strategievorschlage fur osterreich

102 Koordination:
Gudrun Biffel (WIFO), Lorenz Lassnigg (IHS)



Materialien zu Wirtschaft
und Gesellschaft Nr. 102

Herausgegeben von der Abteilung Wirtschaftswissenschaft und Statistik
der Kammer für Arbeiter und Angestellte
für Wien

Weiterbildung und lebensbegleitendes Lernen
Vergleichende Analysen und Strategievorschläge für Österreich

Koordination: Gudrun Biffl (WIFO), Lorenz Lassnigg (IHS)

Oktober 2007

Die in den Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft
veröffentlichten Artikel geben nicht unbedingt die
Meinung der AK wieder.

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Ein Titeldatensatz für diese Publikation ist bei
der Deutschen Bibliothek erhältlich.

ISBN [978-3-7063-0349-1](#)

© Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien
A-1041 Wien, Prinz-Eugen-Straße 20-22, Tel: (01) 501 65, DW 2283

Weiterbildung und lebensbegleitendes Lernen

Vergleichende Analysen und Strategievorschläge für Österreich

Inhaltsverzeichnis	Seite
1. Einleitung Gudrun Biffi	- 6 -
2. Was können wir von Australien und dem Vereinigten Königreich lernen? Gudrun Biffi	- 8 -
2.1 <i>Wirtschaftlicher und Gesellschaftlicher Wandel als Auslöser für Bildungssystemreformen</i>	- 8 -
2.2 <i>Raschere Verbesserung des Bildungsstands in Australien und dem Vereinigten Königreich als in Österreich</i>	- 12 -
2.3 <i>Ein hoher Bildungsgrad ist ein guter Nährboden für Weiterbildung</i>	- 14 -
2.4 <i>Je höher der Bildungsgrad, desto höher die Bindung zum Erwerbsleben</i>	- 18 -
2.5 <i>Österreich setzt auf Berufsbildung und Australien auf Allgemeinbildung</i>	- 21 -
2.6 <i>Zunehmend fließende Übergänge zwischen schulischer und berufsorientierter Ausbildung im Anschluss an die untere Sekundarstufe</i>	- 23 -
2.7 <i>Das Konzept und die Umsetzung lebensbegleitenden Lernens</i>	- 24 -
2.8 <i>Schlussfolgerungen und Empfehlungen für Österreich</i>	- 30 -
2.9 <i>Literaturhinweise</i>	- 31 -
Annex: Der Wert der Aus- und Weiterbildung: Kosten-Nutzen-Überlegungen	- 35 -
3. Finanzierung und Förderung von lebensbegleitendem Lernen in Österreich Lorenz Lassnigg, Stefan Vogtenhuber, Peter M. Steiner	- 43 -
3.1 <i>Ausgangspunkt: Befunde und Ergebnisse aus der internationalen Diskussion</i>	- 43 -
3.2 <i>Befunde für Österreich</i>	- 47 -
3.2.1 <i>Ausgaben für Weiterbildung, öffentlich, betrieblich und privat</i>	- 47 -
3.2.2 <i>Beteiligung nach Kursstunden: Vergleich MZ-CVTS</i>	- 51 -
3.2.3 <i>Der "Bildungsmarkt" nach Kursstunden und Teilnahmen</i>	- 53 -
3.2.4 <i>Faktoren, die die Beteiligung beeinflussen</i>	- 54 -
3.2.5 <i>Finanzierung und Kostenübernahme, Benachteiligung und Bevorzugung</i>	- 56 -
3.2.6 <i>Motive für die und Auswirkungen der Teilnahme</i>	- 59 -
3.2.7 <i>Informelles Lernen</i>	- 62 -

3.3	<i>Schlussfolgerungen</i>	- 66 -
4.	Qualität und Wirkungen von arbeitsmarktpolitischen Trainingsmaßnahmen	- 69 -
	Lorenz Lassnigg	
	<i>Einleitung</i>	- 69 -
4.1	<i>Qualität der Politik</i>	- 72 -
4.1.1	Das Profil der österreichischen Arbeitsmarktpolitik im EU-Vergleich	- 72 -
4.1.2	Ergebnisse der österreichischen Politik zu ausgewählten Beschäftigungsleitlinien	- 75 -
4.2	<i>Qualität von arbeitsmarktpolitischen Ausbildungsmaßnahmen</i>	- 79 -
4.2.1	Erwartungen und Skepsis über Wirkungen von Bildungsmaßnahmen und fragwürdiger Umgang mit Evaluierung	- 79 -
4.2.2	"Scientific" Evaluations: verallgemeinernde Ergebnisse	- 82 -
4.2.3	Detaillergebnisse aus Studien in ausgewählten Ländern und in Österreich	- 85 -
4.3	<i>Zusammenfassung: Herausforderungen, Schlussfolgerungen und Ausblick</i>	- 89 -
5.	Weiterbildung und lebensbegleitendes Lernen – Strategievorschläge	- 93 -
	Gudrun Biffel, Lorenz Lassnigg	

Verzeichnis der Übersichten und Abbildungen

Kapitel 2: Was können wir von Australien und dem Vereinigten Königreich lernen?

Abbildung 1:	Durchschnittliche Jahre formaler Ausbildung der Bevölkerung	- 13 -
Abbildung 2:	Bildungsstruktur der Bevölkerung	- 14 -
Abbildung 3:	Teilnahme an Fort- und Weiterbildung	- 15 -
Abbildung 4:	Vergleich des Bildungsgrads junger Menschen mit dem ihrer Eltern	- 18 -
Abbildung 5A:	Erwerbsquoten der Männer	- 20 -
Abbildung 5B:	Erwerbsquoten der Frauen	- 21 -
Übersicht 1:	Relative Einkommen der 25- bis 64-Jährigen und der 30- bis 44-Jährigen am Erwerbsarbeitsmarkt	- 36 -

Kapitel 3: Finanzierung und Förderung von lebensbegleitendem Lernen in Österreich

Tabelle 1:	Öffentliche Ausgaben für Weiterbildung (zu Preisen von 2004)	- 48 -
Tabelle 2:	Verteilung der öffentlichen Ausgaben der Gebietskörperschaften für Erwachsenenbildung und Weiterbildung	- 49 -
Tabelle 3:	Gesamtaufstellung der Ausgaben 2004 in Mio. EUR, ohne Lohnausfallkosten der Betriebe und ohne Opportunitätskosten der ArbeitnehmerInnen	- 50 -
Tabelle 4:	Gesamtaufstellung der Ausgaben 2004 in Mio. EUR, inkl. Lohnausfallkosten der Betriebe und inkl. Opportunitätskosten der ArbeitnehmerInnen	- 50 -
Tabelle 5:	Absolvierte Kursstunden in der bezahlten Arbeitszeit nach Anbieter	- 52 -
Tabelle 6:	Logistische Regression von Position, Bildung, Alter, Geschlecht, Nationalität und betrieblichen Merkmalen auf die Teilnahme an beruflicher Weiterbildung	- 55 -
Tabelle 7:	Anteil der TeilnehmerInnen, die keine direkten Kosten für ihre Weiterbildung zu tragen hatten an allen TeilnehmerInnen nach beruflicher Position und Bildungsstand	- 56 -

Tabelle 8:	Anteil der TeilnehmerInnen, die keine Förderung für ihre Weiterbildung erhalten haben an allen TeilnehmerInnen nach beruflicher Position und Bildungsstand	- 57 -
Tabelle 9:	Keine persönlichen Ausgaben für berufsbezogene Kurse nach beruflicher Stellung ab 15 Jahren	- 58 -
Tabelle 10:	Keine persönlichen Ausgaben für berufsbezogene Kurse nach Bildungsstand der Wohnbevölkerung ab 15 Jahren	- 58 -
Tabelle 11:	Geförderte berufliche Weiterbildung nach beruflicher Stellung ab 15 Jahren	- 58 -
Tabelle 12:	Geförderte berufliche Weiterbildung nach Bildungsstand der Wohnbevölkerung ab 15 Jahren	- 59 -
Tabelle 13:	Abgefragte Motive und Auswirkungen von beruflicher Weiterbildung	- 59 -
Tabelle 14:	Übersicht über Verteilung der Motivkonstellationen	- 60 -
Tabelle 15:	Logistische Regression, Zufriedenheit und Kursveranstalter auf die abhängige Variable: "Wenig oder keine Auswirkungen auf die berufliche Situation"	- 62 -
Tabelle 16:	Logistische Regression der Kursteilnahme bei Kontrolle von Position, Bildung, Alter, Geschlecht und Nationalität auf die abhängige Variable: "Mehr als zwei informelle Lernarten vs. ein bis zwei informelle Lernarten"	- 64 -
Tabelle 17:	Logistische Regression des Mehrfachkursbesuches bei Kontrolle von Position, Bildung, Alter, Geschlecht und Nationalität auf die abhängige Variable: "Mehr als zwei informelle Lernarten vs. ein bis zwei informelle Lernarten"	- 65 -
Tabelle 18:	Logistische Regression der betrieblichen Ausbildungsinfrastruktur auf die abhängige Variable: "Arbeitsbezogener Wissensaustausch mit Kollegen"	- 66 -
Abbildung 1:	Der "Bildungsmarkt" – stilisiert	- 53 -
Abbildung 2:	Stilisierte Motivkonstellationen der Beteiligung an Weiterbildung	- 60 -
Abbildung 3:	Beteiligung an nicht formaler Weiterbildung in Abhängigkeit von der Anzahl informeller Lernarten	- 63 -
Abbildung 4:	Effekte der Kursteilnahme auf die Zahl der informellen Lernarten	- 66 -

Kapitel 4: Qualität und Wirkungen von arbeitsmarktpolitischen Trainingsmaßnahmen

Abbildung 1:	Anteil der Ausgaben für aktive und passive Maßnahmen in % des BIP, Österreich und EU15 2000-2002	- 72 -
--------------	--	--------

Abbildung 2:	Anteil der arbeitsmarktpolitischen Trainingsausgaben im Vergleich zu den Ausgaben für aktive und passive Maßnahmen in % des BIP, Österreich und EU15 2000-2002	- 73 -
Abbildung 3:	Anteil der arbeitsmarktpolitischen Trainingsausgaben im Vergleich zu den Ausgaben für aktive Maßnahmen in % des BIP, Österreich, ausgewählte Vergleichsländer und EU15 2002	- 74 -
Abbildung 4:	Verteilung der Ausgaben für aktive Maßnahmen auf Maßnahmetypen, Österreich und EU15 2000-2002	- 74 -
Abbildung 5:	Entwicklung der Beschäftigungsquote insgesamt, von Frauen und von 55-64-Jährigen (1995-2004 und EU-Projektionsvarianten bis 2010 bzw. 2014)	- 76 -
Abbildung 6:	Position Österreichs bei der Erfüllung der gemeinsamen EU-Ziele	- 77 -
Abbildung 7:	Verteilung der Ausgaben für unterschiedliche arbeitsmarktpolitische Maßnahmetypen im OECD-Raum	- 81 -
Abbildung 8:	Verteilung der Ausgaben und Zahl der ausgewählten Evaluierungen im Zeitvergleich nach arbeitsmarktpolitischen Maßnahmetypen	- 81 -
Abbildung 9:	Meta-analyse von Ergebnissen der Evaluierung von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen im OECD-Raum: Verteilung positiver und negativer Ergebnisse nach Einkommen und Beschäftigung	- 83 -
Abbildung 10:	Überblick über Detailliergegebnisse in ausgewählten Ländern	- 86 -
Abbildung 11:	Überblick über Evaluierungsergebnisse von Ausbildung in Österreich	- 88 -

Kapitel 5: Weiterbildung und lebensbegleitendes Lernen – Strategievorschläge

Abbildung 1:	Prioritäten für eine österreichische LLL-Strategie	- 95 -
--------------	--	--------

1. Einleitung

Gudrun Biffi

In den letzten zwanzig bis dreißig Jahren waren die westlichen industrialisierten Länder gezwungen, ihre Systeme der berufsorientierten Aus- und Weiterbildung einer grundsätzlichen Überprüfung zu unterziehen. Dies ist eine Antwort auf den wirtschaftlichen Strukturwandel und den alle Berufe erfassenden und durchdringenden technologischen Wandel, der u. a. eine zunehmende Fluktuation der Beschäftigung, die sich in einer steigenden Zahl der Arbeitslosen niederschlägt, zur Folge hat. Die persönlichen und fachlichen Charakteristika der Arbeitslosen werden immer vielfältiger, sodass eine etwaige berufliche Reorientierung oder Weiterbildung über die traditionellen Instrumente nicht mehr Erfolg versprechend ist. Um die Nachhaltigkeit des Wirtschaftswachstums und der individuellen Beschäftigungs- und Einkommenssicherheit zu gewährleisten, ist daher ein Überdenken der Aus- und Weiterbildungssysteme und ihrer Finanzierung angesagt.

Die große Herausforderung der Aus- und Weiterbildungssysteme liegt darin, das Wissen und die Fähigkeiten zu vermitteln, die in einer wissensbasierten postindustriellen Gesellschaft (Foray, 2003) für die Erhaltung des Wirtschaftswachstum und der Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe sowie ihrer Arbeitskräfte (Plath, 2000) von zentraler Bedeutung sind. Da das Wissen nicht nur rasch akkumuliert sondern auch in seiner wirtschaftlichen Verwertbarkeit kurzlebiger wird, geht an der Entwicklung eines Systems der kontinuierlichen Weiterbildung kein Weg vorbei. Es gilt mittels neuer Lehr- und Lernformen, institutioneller Reformen des Bildungssystems und der Finanzierung der Weiterbildung neue Gruppen von Lernenden anzusprechen. Dabei ist auf deren vorhandenem Können und Wissen aufzubauen, das nicht nur im traditionellen Erstausbildungssystem erworben wurde, sondern auch am Arbeitsplatz oder über formelles und informelles Lernen im Weiterbildungssystem.

In der Folge wird die Qualifikationsstruktur der Menschen komplexer und damit undurchschaubarer, was das Zusammenführen von vorhandenen Qualifikationen und Fähigkeiten mit den von der Wirtschaft am Arbeitsmarkt nachgefragten zu einer zunehmenden Herausforderung macht. Suchprozesse nach passenden Arbeitsplätzen und Arbeitskräften gewinnen daher an Bedeutung und bedürfen komplexer Instrumente und Technologien (Netzwerkgesellschaft) zur Steigerung der Effizienz der Vermittlung und zur Verringerung der Suchdauer (Sucharbeitslosigkeit). Der Suchprozess selbst, das Zusammenführen einer differenzierten Qualifikationsstruktur von Arbeitskräften (Arbeitsangebot) mit einer ebenfalls komplexen Struktur von Arbeitsmöglichkeiten (Nachfrage) wird selbst zu einem Ziel der Informations- und Wissensgesellschaft. In diesem Zusammenhang gewinnt die Entwicklung eines nationalen Quali-

kationsrahmens, der in internationale Rahmen wie den europäischen Qualifikationsrahmen¹⁾ integrierbar ist, an Bedeutung. In einem derartigen Rahmen werden nicht nur die im Erstausbildungssystem erworbenen Qualifikationen abgebildet, sondern auch zertifizierte und/oder akkreditierte Fähigkeiten, die außerhalb des formalen Ausbildungssystems erworben wurden.

Länder, die es schaffen, die Entwicklung der Qualifikation von Angebot und Nachfrage transparent zu machen, Visionen über die wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung zu entwickeln und dafür die Unterstützung der Gesellschaft zu erlangen (gesellschaftliche Akzeptanz), sind für die Herausforderungen einer Wissensgesellschaft gerüstet. Wissen "ermächtigt" die Individuen, sich selbst zu organisieren in einer Welt, die zunehmend international arbeits- teilig ist. Wissen für alle zugänglich und finanzierbar zu machen, unter Nutzung aller Möglichkeiten der modernen Technologien, ist ein wesentliches Kriterium für ein nachhaltiges Wirtschaftswachstum, das der Garant für die Erhaltung der Wohlfahrt für alle ist. Das ist die Erkenntnis und das Ziel der Europäischen Kommission, wenn sie die Implementierung eines kohärenten Systems des lebensbegleitenden Lernens in allen EU-Mitgliedstaaten verfolgt (*European Commission*, 2001).

Demnach ist die Bildungspolitik nicht mehr auf die nationale Planung und Umsetzung zu reduzieren, sondern in einen weiteren internationalen Rahmen zu stellen. In Europa hat die EU spätestens seit 1995 (*European Commission*, 1995, 1999) erkannt, dass nicht nur die Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik auf breiter Ebene zu koordinieren sind, sondern auch die Bildungspolitik (*Biffi*, 2000A). Die zunehmende Internationalisierung der Wirtschaft, der rasche technische Fortschritt und die steigende Mobilität der Arbeitskräfte machen eine gewisse Anpassung der Bildungssysteme und eine Koordination der Bildungspolitik innerhalb eines gemeinsamen Arbeits-, Bildungs- und Sozialraums erforderlich. In der *Kopenhagener Erklärung* (2002) wurden konkrete Schritte der Zusammenarbeit mit dem Ziel der Entwicklung eines gemeinsamen europäischen Berufsbildungsraums bis zum Jahr 2010 beschlossen (der Kopenhagen-Prozess), die im *Kommuniqué von Maastricht* (2004) noch weiter präzisiert wurden²⁾.

Während der Kopenhagener Prozess auf die Zusammenarbeit und Koordination in der Berufsbildung abstimmt³⁾, konzentriert sich der Bologna Prozess auf die Vergleichbarkeit der Bil-

¹⁾ Der europäische Qualifikationsrahmen (European Qualification Framework – EQF) ist ein Instrument, das die Transparenz der Qualifikationsstruktur der Menschen innerhalb der EU erhöht, indem die Qualifikationen, die in den Bildungssystemen der einzelnen Mitgliedsstaaten erworben werden (nationale Qualifikationsrahmen), in einen europäischen Rahmen eingebunden werden. Den Kern des EQF bilden 8 Referenzniveaus, die die gesamte Bandbreite der Qualifikation von angelernter Arbeit bis zu Wissenschaft und Forschung abdecken (siehe *Europäische Kommission*, 2005 sowie *BMBWK*, 2006)

²⁾ Mehr zur offenen Koordination der allgemeinen und beruflichen Bildung in der EU siehe http://ec.europa.eu/education/policies/2010/et_2010_de.html.

³⁾ Ein Überblick über die wesentlichen Dokumente auf dem Weg zu einer akkordierten Bildungspolitik im Bereich der Berufsbildung kann von der cedefop-website heruntergeladen werden, darunter auch die wesentlichen Ergebnisse der Konferenz von Graz, die anlässlich der österreichischen Präsidentschaft der EU gewonnen wurden, http://www.trainingvillage.gr/etv/projects_networks/quality/key_documents.asp.

dungsabschlüsse in der Hochschulbildung. In der *Lissabon Konvention* (1997) wurde ein Übereinkommen zur Anerkennung der Qualifikationen, die im europäischen Hochschulraum erlangt werden, getroffen. In der Folge kam man in der *Bologna Erklärung* (1999) überein, bis zum Jahr 2010 einen europäischen Hochschulraum zu schaffen⁴⁾.

2. Was können wir von Australien und dem Vereinigten Königreich lernen?

Gudrun Biffi^{*)}

Vergleichende Bildungsforschung kann dazu beitragen, dass wir unsere eigene Vergangenheit besser verstehen, dass wir uns in der Gegenwart besser zurechtfinden, und dass wir Anhaltspunkte für die Anforderungen der Zukunft gewinnen (H. J. Noah, 1983)⁵⁾.

2.1 Wirtschaftlicher und Gesellschaftlicher Wandel als Auslöser für Bildungssystemreformen

Die zunehmende Globalisierung der Märkte und die daraus resultierenden Änderungen in den Anforderungen an Arbeitskräfte sowie der Wandel sozialer Normen lösten in Großbritannien ebenso wie in Australien ab den achtziger Jahren zum Teil tiefgreifende Reformen der sozialen und wirtschaftlichen Organisation aus. Das Muster der Reformen und die zeitliche Abfolge war unterschiedlich; in jedem Fall war aber eine Reform des Bildungssystems, insbesondere des Systems der Aus- und Weiterbildung, ein integraler Bestandteil der Reformprozesse.

Der Wandel der Wirtschaftsstruktur weg von der Massenproduktion im industriell-gewerblichen Bereich hin zu Fertigungen im obersten Qualifikationssegment (flexible Spezialisierung)⁶⁾ und zu komplexen unternehmensorientierten Dienstleistungen machte vor allem eine Umorientierung im berufsorientierten mittleren und höheren Ausbildungssegment erforderlich. Die zunehmende Konzentration der Betriebe auf Kernaufgaben und die Auslagerung von spezialisierten Dienstleistungen und Fertigungen auf eigene Unternehmen hat u. a. zur Folge, dass Betriebe Aus- und Weiterbildung immer seltener innerhalb des Betriebes anbieten, sondern auf den externen Bildungsmarkt verlagern. Jugendliche, die nicht die Qualifikationen aufwei-

⁴⁾ Mehr zum Bologna Prozess auf <http://www.bmbwk.gv.at/europa/bp/hochschul.xml>.

^{*)} Das vorliegende Kapitel wurde mit der Unterstützung vieler Personen gemacht, denen ich hier nur gesamthaft meinen Dank aussprechen möchte. Besonderer Dank gebührt Elaine Trewartha, Konsulin für Arbeit und Soziales (Deutschland und Österreich) der Britischen Botschaft, die mir die Türen zu den wichtigsten Planern und Entscheidungsträgern der Weiterbildungspolitik in England geöffnet hat, sowie Joe Isaac, der mich bei meinen Recherchen in Australien unterstützte.

⁵⁾ Eigene Übersetzung des Originaltexts: ‚Comparative education can help us understand better our past; locate ourselves more exactly in the present; and discern a little more clearly what our education future may be.‘

⁶⁾ Mehr zum wirtschaftlichen Strukturwandel und den Implikationen für den Arbeitsmarkt in Biffi (1999).

sen, die der Arbeitsmarkt verlangt, haben ebenso Probleme am Arbeitsmarkt wie ältere Arbeitskräfte, die sich nicht rasch genug auf die neuen Aufgaben umstellen können. Um die Beschäftigungsfähigkeit der Arbeitskräfte in einer Welt des raschen Wandels der Anforderungen zu erhalten, entschloss man sich für den Aufbau eines Systems des lebensbegleitenden Lernens. Im Vorfeld der Systementwicklung wurde auf betrieblicher Seite der Bedarf an Qualifikationen erhoben (Unternehmerbefragungen, sektorspezifische Analysen der Entwicklung des fachlichen Anforderungsprofils), und angebotseitig wurde erfragt, ob und in welchem Maße die verschiedenen Bevölkerungsgruppen Schwierigkeiten bei der Lösung der Probleme eines zunehmend komplexeren Alltags und Arbeitslebens haben.

Die internationalen Erhebungen und Studien zeigen, dass es einen engen Zusammenhang zwischen dem Ausbildungsniveau der Bevölkerung, dem Ausmaß und der Bandbreite von Aus- und Weiterbildung, der Lösungskompetenz von Alltagsproblemen und dem Wirtschaftswachstum gibt (International Adult Literacy and Numeracy Survey – IALNS – und die jüngere Adult Literacy and Life Skills Survey – ALL, *OECD*, 2005A). Das gilt ganz besonders für postindustrielle Gesellschaften, in denen der Anteil der Wissensarbeit an der Wertschöpfung an Bedeutung gewinnt.

Eine der Kernkompetenzen für die Erhaltung der Beschäftigungsfähigkeit ist die Fähigkeit, sich in Wort und Schrift zu artikulieren und zumindest mathematische Grundkenntnisse zu bewahren bzw. zu erlangen. Die Erhebungen der OECD zum Ausmaß der Lese- und Schreibfähigkeit der Erwachsenen, sowie der Fähigkeit, die Probleme zu lösen (Adult Literacy Survey – ALS 1995 und 1998), hat eine große Bandbreite der Lese- und Schreibfähigkeit zwischen und innerhalb der Länder aufgezeigt. Australien und das Vereinigte Königreich⁷⁾ lagen im internationalen Mittelfeld in Bezug auf die Artikulationsfähigkeit und Problemlösungskapazität ihrer Erwachsenen, die nordischen Länder, angeführt von Schweden und Norwegen, an der Spitze. Vergleichszahlen für Österreich liegen nicht vor, da man an der internationalen Erhebung nicht teilgenommen hat.

Das Vereinigte Königreich kam zu dem Schluss, dass der hohe Anteil an Erwachsenen mit geringer Lese- und Rechenkompetenz die wirtschaftlichen Entwicklungsmöglichkeiten einschränkt. Gleichzeitig erhöht sich die Gefahr der sozialen Fragmentierung, da Personen mit einfachen Qualifikationen kaum passende und ausreichend gut bezahlte Arbeitsplätze finden. Da sich in einigen Regionen und Wirtschaftsbranchen ein merklicher Facharbeitermangel herauskristallisierte, vor allem im Informations- und Kommunikationstechnologiebereich, aber auch bei Ingenieuren und Baumeistern, wollte man als erste Priorität die bildungsfernen Schichten beruflich aus- und weiterbilden. Um die Engpässe besser identifizieren und näher definieren zu können, wurde 1998 eine hochrangige Qualifikationsforschungsagentur ge-

⁷⁾ Eine Erhebung der Qualifikationen der Erwachsenen in England (*Hillage et al.*, 2000) hat ergeben, dass es nicht nur Defizite an gewissen Schlüsselqualifikationen gibt, sondern dass einer von fünf Erwachsenen sehr geringe Lese- und Schreibkenntnisse hat und dass fast die Hälfte aller Erwachsenen schlecht im Rechnen sind.

gründet (Skills Task Force)⁸⁾. Sozialpartner, sowie Vertreter des Staates und ForscherInnen kamen hier unter der Ägide des Ministeriums für Bildung und Qualifikationen (Department for Education and Skills – DfES) zusammen, mit dem Ziel, Konzepte und Curricula zur Weiterbildung zu entwickeln und ihre institutionelle Verankerung zu überdenken.

Ähnliches gilt für Australien. Die zunehmende Arbeitslosigkeit von Personen mit einfachen Qualifikationen im Gefolge der wirtschaftlichen Umstrukturierung sowie die Alterung der Erwerbsbevölkerung haben dazu beigetragen, dass man dem beruflichen Weiterbildungssystem mehr Augenmerk geschenkt hat. 1992 wurde eine Forschungsagentur gegründet (Australian National Training Authority, kurz ANTA), die Engpässe an berufsorientierter Aus- und Weiterbildung feststellen und neue Ausbildungswege auf nationaler Ebene organisieren sollte. Sie wurde mit Vertretern der Wirtschaft, der Gewerkschaften und des Bildungssystems besetzt. Im Juli 2005 wurde diese Agentur in das Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Training (Department of Education, Science and Training – DEST) integriert⁹⁾. Von der Agentur wurde ein Qualifikationsrahmen entwickelt (AQTF – Australian Qualifications and Training Framework), der zum Vorläufer des britischen und später des Europäischen Qualifikationsrahmens wurde (EQF – European Qualification Framework).

Coles – Oates (2004) haben im Zusammenwirken mit BildungsexpertInnen in Europa einen Qualifikationsrahmen entworfen, der als Referenzrahmen für alle EU-Mitgliedsländer fungieren soll. Darin wird u. a. zwischen 8 Bildungsniveaus¹⁰⁾ unterschieden, in die die diversen beruflichen und fachlichen Kenntnisse und Fähigkeiten eingebettet werden können. Damit wird das System der berufsorientierten Ausbildung nicht ausgehöhlt, es wird aber der Unterschied im Ausbildungsniveau und der Bandbreite der beruflichen Fähigkeiten auf Facharbeiterebene auf einen Blick sichtbar – auf Österreich umgemünzt etwa der Unterschied zwischen einer 4-jährigen Ausbildung als Mechatroniker und einer 2-jährigen als Korbflechter. Ein derartiger Qualifikationsrahmen ist die Voraussetzung dafür, dass ein Bezug zwischen den diversen Bildungssystemen in Europa hergestellt werden kann (Metasystem). Er erleichtert die Anerkennung von Ausbildung im Ausland aber auch von Qualifikationen, die am Arbeitsplatz über informelles Lernen erworben wurden.

Im Gegensatz zu Australien und dem Vereinigten Königreich gibt es in Österreich bis jetzt weder auf institutioneller Ebene noch im Bereich der Forschung ein ähnlich umfassendes Programm des Reflektierens der veränderten Ansprüche an Arbeitskräfte am Arbeitsplatz einerseits (Nachfragestruktur) und der tatsächlichen Kenntnisse und Qualifikationen der Arbeitskräfte andererseits (Angebotsstruktur). In Österreich setzt gerade mal der Diskurs zwischen Bil-

⁸⁾ Für mehr Informationen siehe: <http://www.dfes.gov.uk/rsgateway/DB/RRP/u013315/index.shtml>.

⁹⁾ Mehr Informationen über das derzeitige Aus- und Weiterbildungssystem und Programm siehe: http://www.dest.gov.au/sectors/training_skills/policy_issues_reviews/key_issues/nts/.

¹⁰⁾ Levels 1&2 erfassen Pflichtschulabschluss sowie ein Basiswissen, das auch im Rahmen einer einfachen Arbeit erworben werden kann; levels 3 bis 5 erfassen eine breites Spektrum der beruflichen und/oder formalen Ausbildung im oberen Sekundarbereich, levels 6 bis 8 bilden das dreistufige universitäre Ausbildungssystem ab (Bologna Prozess).

dungs- und Berufsforschung einerseits und der Wirtschaft andererseits ein. Es treffen diametral entgegengesetzte Standpunkte aufeinander, wobei die Einen sich auf das humanistische Bildungsziel von Humboldt zurückziehen (*Liessmann, 2006*), das auf das individuelle Recht auf Bildung pocht (Bildung als Menschenrecht bzw. Selbstzweck), für das kein Preis zu hoch ist; die Anderen verweisen auf die Kosten von Aus- und Weiterbildung und die wachsende Herausforderung ihrer Finanzierung durch Betriebe und den Staat, nicht zuletzt infolge eines zunehmenden Drucks auf die Produktionskosten der Betriebe im Gefolge von Globalisierung (*Mosberger – Sturm, 2004*); auch der Staat wird sich immer mehr der Kosten des Systems der Aus- und Weiterbildung bewusst, nicht zuletzt da die Staatsausgaben infolge steigender Arbeitslosigkeit und einer alternden Bevölkerung steigen und eine Ausweitung des Budgetdefizits an die Grenzen der Maastrichtkriterien stößt.

Bisher wurde in Österreich dem Älterwerden der Gesellschaft vor allem in Hinblick auf die Finanzierbarkeit des Pensions- und Wohlfahrtsystems großes Augenmerk geschenkt (Pensionsreform), kaum jedoch der Anpassung der Qualifikationen älterer Menschen an einen geänderten Bedarf zur Erhaltung ihrer Beschäftigungsfähigkeit. Letzteres findet zwar zunehmend statt, jedoch im Wesentlichen seitens des Arbeitsmarktservice, ohne dass dahinter ein kohärentes System des lebensbegleitenden Lernens steht. Die Weiterbildung von älteren Arbeitslosen mag zwar für einige unter ihnen der einzige Weg zurück ins Erwerbsleben sein, eine umfassende Änderung der Beschäftigungs- und Einkommenschancen Älterer kann im derzeitigen System allerdings kaum erreicht werden (*OECD, 2005C*).

Was die Erwachsenenbildung anbelangt, so ist in Österreich eine institutionelle Neuorientierung ebenso notwendig wie ein Überdenken ihrer Finanzierung. Derzeit ist das Erwachsenenbildungssystem fragmentiert und nicht in einen in sich konsistenten Qualifikationsrahmen eingebaut. Kompetenzen sind sowohl lateral als auch vertikal auf verschiedene Verwaltungs- und Bildungseinrichtungen verteilt, ohne dass es einen roten verbindlichen institutionellen Faden gibt, der die Koordination dieser komplexen Aufgabe zum Ziel und zur Aufgabe hat.

So gesehen wird weder dem Wandel auf der Angebotsseite, insbesondere dem Altern der Erwerbsbevölkerung und der zunehmenden Diversität der Arbeitskräfte infolge von Migrationen, noch den geänderten Anforderungen auf der Nachfrageseite im System der Aus- und Weiterbildung in Österreich umfassend Rechnung getragen.

Es gewinnen jedoch auch in Österreich Kosten—Nutzen Überlegungen im Bereich der Bildung an Bedeutung, indem der Bildung als Investitionsgut, dem so genannten Humankapital, verstärkt Augenmerk geschenkt wird (*Biffi, 2002A, B*).

Unter dem Konzept des Humankapitals wird die Beziehung zwischen Bildung, einem pädagogischen Begriff, und ökonomischen und sozialen Kennzahlen verstanden. Das Humankapital setzt sich aus Wissen, Kenntnissen und Fertigkeiten und anderen Merkmalen von Menschen zusammen, die direkt oder indirekt zur Schaffung von Einkommen und zur Wohlfahrt beitragen. In einer Kosten-Nutzenanalyse werden die Bildungskosten des Staates, der Individuen und der Gesellschaft den Erträgen der Aus- und Weiterbildung für die Gesellschaft, das Indi-

viduum und die Wirtschaft gegenübergestellt. Erträge der Gesellschaft schlagen sich in einer Anhebung der Arbeitsproduktivität und des Wirtschaftswachstums nieder, die der Individuen in einer Anhebung der persönlichen Wohlfahrt (*OECD*, 1998A, 2005B). Die Gesellschaft und das Individuum sind keine Gegensätze sondern bedingen einander¹¹⁾.

Bildung trägt, der Literatur und Forschung zufolge, zum Wirtschaftswachstum bei über:

- die Anhebung des Humankapitals, d. h. die Vermittlung gewisser Kenntnisse und Fähigkeiten, und
- die Anhebung des Sozialkapitals, indem Werte vermittelt werden, die einen Ausgleich zwischen verschiedenen Bevölkerungsgruppen, ethnischen, religiösen sowie sozioökonomischen, schaffen. Damit werden Konfliktpotentiale reduziert, was wachstumsfördernd wirkt.

Der Humankapitalansatz stellt die Knappheit der Ressourcen, auch das staatliche Budget, in den Vordergrund, wenn der Zusammenhang zwischen der Investition in die Ausbildung und dem Ertrag daraus für Individuen, Gesellschaft und Wirtschaft untersucht wird. Genauerer zum Wert der Aus- und Weiterbildung im Annex.

2.2 Raschere Verbesserung des Bildungsstands in Australien und dem Vereinigten Königreich als in Österreich

Im Folgenden wird zunächst auf den Bildungs- und Qualifikationsgrad der Erwerbsbevölkerung in Österreich im Vergleich zu Australien und dem Vereinigten Königreich eingegangen; im Anschluss daran wird das Bildungssystem beleuchtet, insbesondere das System der Erwachsenenbildung.

Der Bildungsgrad der Bevölkerung ist ein wesentlicher Indikator für den Humankapitalstock eines Landes. Er ist ausschlaggebend für die Innovationskraft eines Landes und den Erhalt der wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit und des Wirtschaftswachstums (*Borland et al.*, 2000, *Psacharopoulos*, 1985, *Montanino et al.*, 2004). Daher lenkt die EU zunehmend Aufmerksamkeit auf die Notwendigkeit der Aus- und Weiterbildung innerhalb eines lebensbegleitenden Lernsystems. Die Europäische Kommission sieht darin nicht nur einen wichtigen Garant für das Wirtschaftswachstum sondern auch für den sozialen Zusammenhalt und die Solidarität¹²⁾.

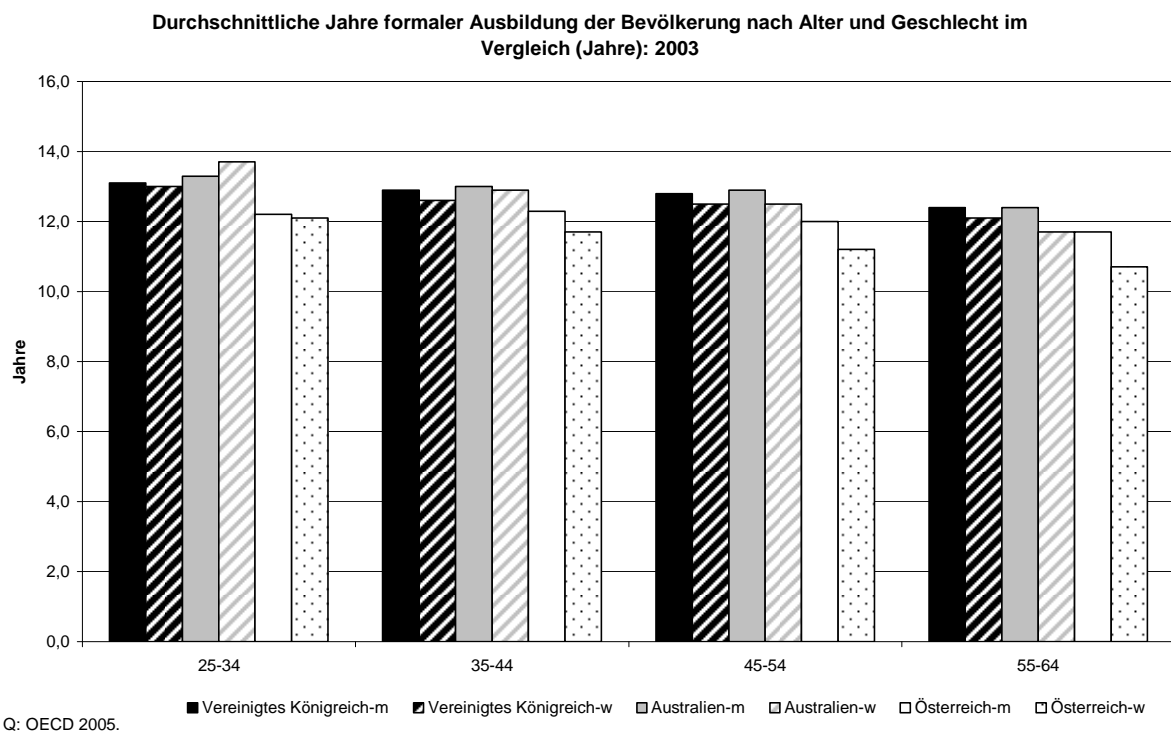
Der derzeitige Bildungsstand der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter, gemessen an den Jahren einer formalen Ausbildung, ist in Australien und dem Vereinigten Königreich etwa gleich hoch (12,9 und 12,7 Jahre im Fall der 25- bis 64-jährigen Bevölkerung), und etwas höher

¹¹⁾ Mehr zum Konnex zwischen Bildung und Gesellschaft aus erziehungswissenschaftlicher Sicht in *Luhmann – Schorr* (Hrsg., 1996).

¹²⁾ Genauerer hierzu in 'Modernising education and training systems : a vital contribution to prosperity and social cohesion in Europe', MEMO/05/415, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/05/415&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>.

als in Österreich (11,8 Jahre). Österreich hat in allen Altersgruppen, bei Männern und Frauen eine geringere formale Ausbildungsdauer (Abbildung 1).

Abbildung 1: Durchschnittliche Jahre formaler Ausbildung der Bevölkerung

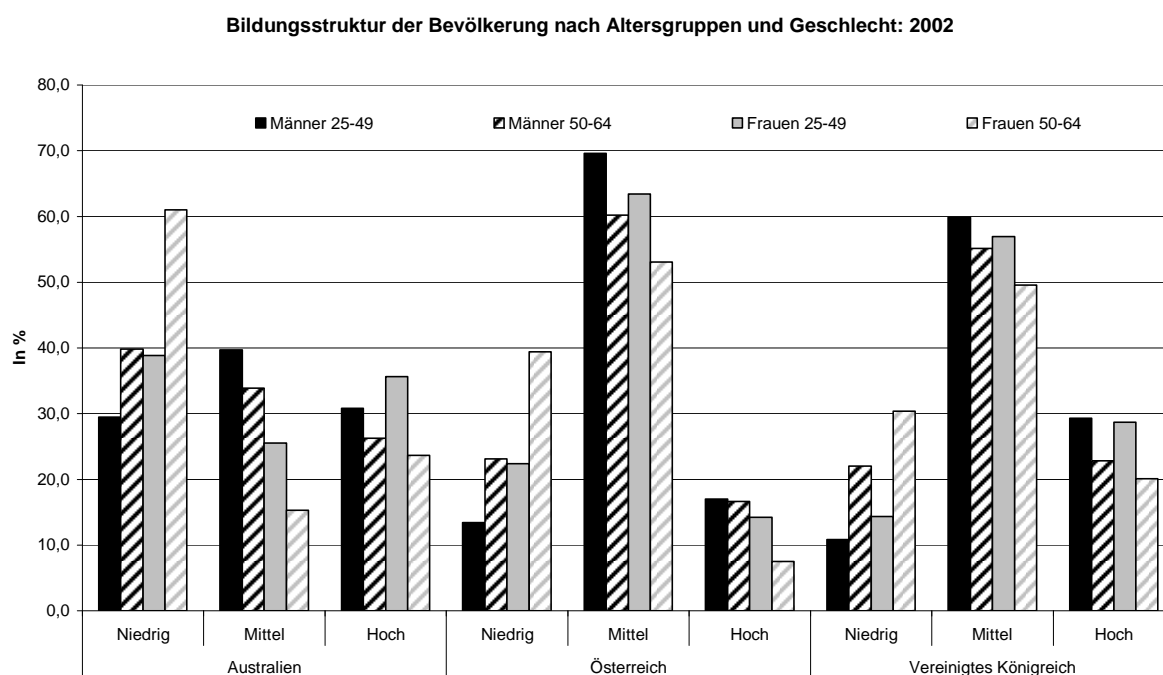


Besonders auffällig ist, dass in Österreich die durchschnittliche Dauer in formaler Ausbildung im Laufe der Zeit nicht so rasch gestiegen ist wie im Vereinigten Königreich und in Australien. Das zeigt sich daran, dass die Dauer der formalen Ausbildung der 25- bis 34-Jährigen in Australien und im Vereinigten Königreich im Schnitt um etwa 1 Jahr länger ist als in Österreich, während sie bei den 55- bis 64-jährigen Männern gleich hoch ist wie im Vereinigten Königreich, und nur wenig geringer als in Australien. Die österreichischen Frauen konnten gegenüber den österreichischen Männern aufholen, nicht jedoch im internationalen Vergleich – gegenüber Australien und dem Vereinigten Königreich liegt der Unterschied in der formalen Ausbildungsdauer der Frauen ungebrochen bei 1½ Jahren.

Hinter dem im Schnitt höheren Ausbildungsgrad der australischen und britischen Erwerbsbevölkerung verbirgt sich ein unterschiedliches Bildungsmuster und Bildungssystem, zum Teil auch eine größere Polarisierung der Qualifikationen als in Österreich. Während Österreich im Bereich der mittleren bis höheren berufsorientierten Ausbildung ihren Schwerpunkt hat, sind in Australien die unteren und oberen Qualifikationssegmente besonders stark besetzt (38% der 25- bis 64-Jährigen haben höchstens Pflichtschule und 31% eine tertiäre Ausbildung gegenüber 21% respektive 15% in Österreich) – der Hauptgrund für den vergleichsweise hohen Anteil

gering Qualifizierter in Australien ist der niedrige Bildungsgrad älterer Frauen (50- bis 64-jährige). Das Ausbildungsmuster im Vereinigten Königreich ist etwas anders: das mittlere Qualifikationssegment ist geringfügig schwächer besetzt als in Österreich, ebenso der Anteil der Personen mit Pflichtschulabschluss; dafür ist aber der AkademikerInnenanteil merklich höher; es ist aber Australien, das den höchsten Anteil von AkademikerInnen hat, nämlich 31% unter den 25- bis 64-jährigen (Abbildung 2).

Abbildung 2: Bildungsstruktur der Bevölkerung



Q: OECD.

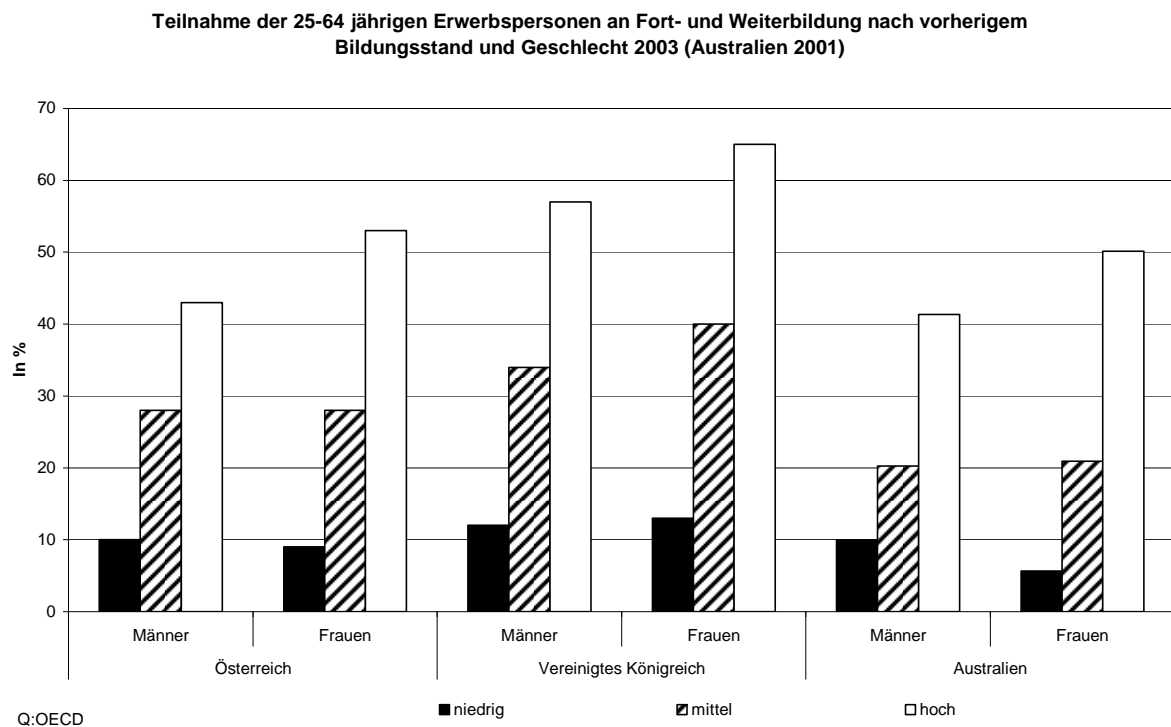
Augenfällig ist, dass das Vereinigte Königreich in den letzten Jahren stärker als Österreich den Anteil der Personen am untersten Qualifikationssegment verringert hat, sodass im Jahr 2003 nur noch 16% der 25- bis 64-Jährigen einen Pflichtschulabschluss als höchsten Ausbildungsgrad hatten – gegenüber 21% der ÖsterreicherInnen. Aber auch die Akademisierung wurde stärker als in Österreich vorangetrieben, mit der Konsequenz, dass 28% der 25- bis 64-jährigen AkademikerInnen sind, großteils lange universitäre Ausbildung, gegenüber 15% in Österreich.

2.3 Ein hoher Bildungsgrad ist ein guter Nährboden für Weiterbildung

Anzumerken ist, dass der höhere Ausbildungsgrad der australischen und britischen Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter nicht zuletzt das Resultat der erfolgreichen Institutionalisierung

eines komplexen Systems der Weiterbildung auf allen Qualifikationsebenen ist. Aus Abbildung 3 geht hervor, dass im Jahr 2003 das Ausmaß der nichtformalen berufsbezogenen Weiterbildung im Vereinigten Königreich deutlich höher war als in Österreich (38% der 25- bis 64-jährigen Erwerbspersonen gegenüber 27%). In Australien lag die Teilnahme an Weiterbildung im Jahr 2001 (letzte verfügbare Zahlen) bei 37% (Stanwick, 2003:8).

Abbildung 3: Teilnahme an Fort- und Weiterbildung



Der EU-Labour Force Survey zeigt, dass das Ausmaß berufsbezogener Weiterbildung im Vereinigten Königreich seit 1995 kontinuierlich gestiegen ist, und zwar von 25,6% 1995 auf 38% 2003. Auch in Österreich ist der Anteil der Personen gestiegen, der eine berufliche Weiterbildung vornimmt, und zwar ausgehend von einem unterdurchschnittlichen Niveau im EU Vergleich auf den Schnitt der EU.

In dem Zusammenhang ist anzumerken, dass sich die nicht-formale berufliche Weiterbildung nicht immer in den Statistiken des höchsten erzielten Bildungsniveaus eines Landes niederschlägt; dies gilt vor allem für Österreich, da es hier kaum zu einer Zertifizierung der Kompetenzen kommt, die am Arbeitsplatz im Zuge informellen Lernens erworben wurden. Weiterbildungsmaßnahmen sind in Österreich nur in Ausnahmefällen (Meisterausbildung) in das System der Berufsbildung eingebaut; wenn Weiterbildung außerhalb einer vorgefassten Berufslaufbahn erfolgt, ist sie infolge der Abwesenheit einer Akkreditierungsagentur und eines anerkannten Qualifikationsrahmens, in den auch die Kompetenzen, die über informelles Lernen erworben werden, Eingang finden, nicht wirklich als Bildungsgrad abfragbar. Obendrein ist das

berufliche Weiterbildungssystem fragmentiert und erlaubt kaum eine laterale und vertikale Kombination von Bausteinen mit dem Ziel eines höheren Bildungsgrades oder erweiterten Berufsbildes. Das ist in Australien und dem Vereinigten Königreich schon eher der Fall, da Qualifikationen (skills und competences) nach einem Bausteinsystem zusammengesetzt werden können und am Ende ein höheres Qualifikationsniveau erreicht werden kann. In Österreich steht im Gegensatz dazu ein Berufsbild mit einem bestimmten Bildungsniveau im Vordergrund; von der Absolvierung eines ganz bestimmten Ausbildungsweges wird auch die Ausübung des Berufes abhängig gemacht (Berufsberechtigung).

Der unterschiedliche Zutritt zu Aus- und Weiterbildung zwischen Österreich und den beiden angelsächsischen Ländern geht mit einer anderen Organisation und Regelung des Arbeitsmarktes Hand in Hand. Während sich das Lohnsystem (Kollektivverträge) in Österreich an den unterschiedlichen Bildungsniveaus eines Berufsbildes nach Sektoren ausrichtet, ist es im Wesentlichen der Markt, der den Einstiegslohn und die Lohnerhöhung im Vereinigten Königreich und in Australien bestimmt. Nur am unteren Ende ist das beruflich kaum differenzierte Lohnsystem mit einem gesetzlichen Mindestlohn abgesichert. Im Vereinigten Königreich gibt es ähnlich wie in vielen anderen EU-Ländern einen Mindestlohn (seit 1999). In Australien gibt es das Konzept des 'living wage', das sicherstellen soll, dass man vom Mindest-Lohn sein finanzielles Auslangen finden kann, seit 1908 (Harvester Judgement). Der Mindestlohn liegt derzeit im Vereinigten Königreich und in Australien für über 22-Jährige bei € 7,2 und ist damit höher als der Kollektivvertragslohn in einigen Gewerbeberufen in Österreich¹³).

Es gibt somit einen Wesensunterschied im System der Aus- und Weiterbildung, der sich in der Fokussierung auf Berufsbilder einerseits (Österreich) und Fachkenntnisse und Fähigkeiten andererseits manifestiert (Australien und Vereinigtes Königreich). Aus der Kombination von Fachkenntnissen (skills) mit Fähigkeiten (competences) kann in Australien und im Vereinigten Königreich ein Bildungsgrad abgeleitet werden. Das notwendige Können kann im System der Erstausbildung ebenso wie in dem der Erwachsenenbildung erworben werden. Die Bausteine können im formellen Ausbildungssektor ebenso erworben werden wie im berufsorientierten (vocational colleges und universities of applied science in Australien; colleges of higher education, und open university im Vereinigten Königreich); die Abschlüsse von Lehrgängen sind vom jeweiligen anderen System anzuerkennen (Credit transfer system). Im Gegensatz dazu ist in Österreich das System des zweiten Bildungswegs nicht zu einem umfassenderen System der Erwachsenenbildung weiter entwickelt worden. Zwar sind Abendschulen für Berufstätige in das Regelausbildungssystem dahingehend eingebunden, dass staatliche Lehrpläne vorgegeben sind und die Abschlussprüfungen in Anbindung an die Schulbehörde bzw. die Lehrlingsstelle abgehalten werden, jedoch gibt es kein mit Australien oder England vergleichbares flexibles Lehr- und Lernangebot. Die Weiterbildungseinrichtungen, die Erwachse-

¹³) Mehr zu Mindestlöhnen in der EU und in USA in *Regnard* (2005). Zu Australien siehe *Isaac – Lansbury* (2005).

nenbildung anbieten, sind auch nicht mit den Bildungseinrichtungen der Erstausbildung institutionell verknüpft, sodass Übergänge/Brücken zwischen den Systemen kaum gegeben sind.

Daraus folgt, dass der tatsächliche Wissensstand der Erwerbsbevölkerung in Österreich nicht wirklich in den Statistiken des Bildungsgrades abgebildet wird. Das ist darauf zurückzuführen, dass Weiterbildung, die über die Erstausbildung hinausgeht und die außerhalb oder innerhalb von Betrieben stattfindet weder in ihrem Ausmaß noch in den Inhalten in Betriebsbefragungen und/oder Haushaltsbefragungen erfasst werden. Das mag zum Teil eine Folge des Mangels eines allgemeinen Qualifikationsrahmens sein, der die Zuordnung von beruflicher Weiterbildung auf Bildungsniveaus erlauben würde. Zum anderen liegt es in der Natur des Bildungssystems, das mit der Wirtschafts- und Betriebsstruktur eng verbunden ist. Dabei wurde nie wirklich versucht, die Berufsbilder in das internationale System der Bildungsstufen einzubinden. Das könnte sich ändern, wenn mehr und mehr Jugendliche mit einer mittleren Berufsausbildung eine Berufsreifeprüfung ablegen.

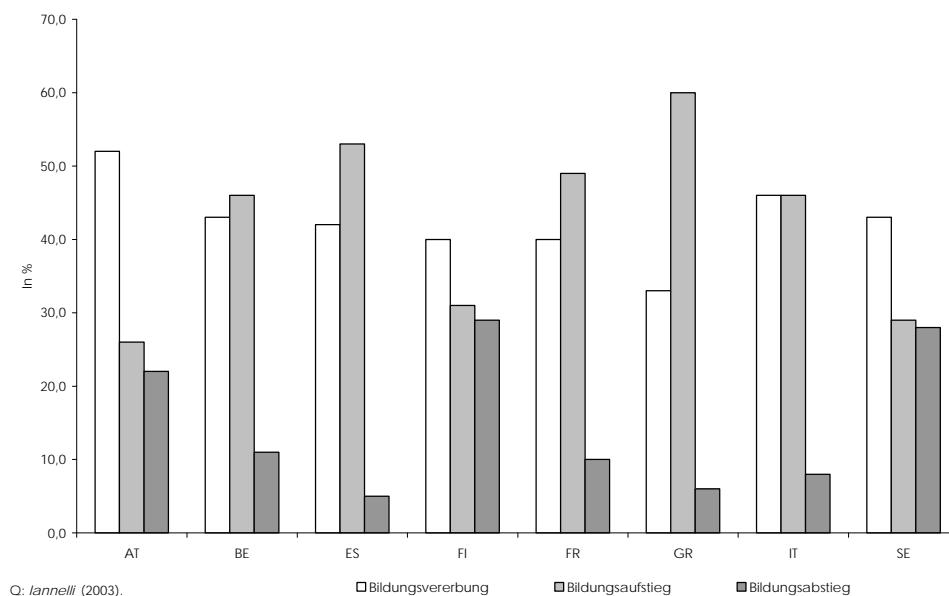
Österreich hat erst jüngst Personen mit einer beruflichen mittleren Qualifikation die Möglichkeit der formalen Weiterbildung bis zur Matura eröffnet und damit auch den Weg zu einer universitären Ausbildung geebnet. Die Möglichkeit der Erlangung einer Reifeprüfung außerhalb des Regelausbildungssystems gibt es zwar schon seit einer Weile, sie war allerdings auf eine AHS-Matura beschränkt (Externistenmatura) und wurde vergleichsweise selten von Personen mit einer Berufsausbildung wahrgenommen. Erst mit dem Bundesgesetz über die Berufsreifeprüfung (BGBl. I Nr. 68/1997, zuletzt geändert durch BGBl. I Nr. 91/2005) ist es AbsolventInnen mittlerer Fachschulen und der Lehre möglich, die Berufsreifeprüfung zu erlangen und damit auch den Universitätszugang. Nicht zuletzt der zunehmende Bedarf der Wirtschaft an AbsolventInnen höherer berufsorientierter Ausbildung und der Verlust an Arbeitsplätzen im unteren und mittleren Qualifikationssegment dürfte Auslöser für die Gesetzesreform gewesen sein. Dass dieser Schritt wichtig für die Erhaltung der Beschäftigungs- und Einkommenschancen der Jugend ist zeigt sich daran, dass ein zunehmender Anteil der Jugendlichen mit abgeschlossener Lehre die Möglichkeit der modular angelegten Weiterbildung, meist berufsbegleitend, wahrnimmt (*Achleitner et al., 2006*).

Ein wesentliches Hemmnis für die Erlangung der Berufsreifeprüfung ist allerdings darin zu sehen, dass sie mit zum Teil erheblichen Kosten für die Betroffenen verbunden ist. Da es in Österreich im Gegensatz zu anderen Ländern, etwa den nordischen, keinen Rechtsanspruch auf ein höheres Bildungsniveau (etwa Maturareife) gibt, sind Kinder von bildungsfernen Schichten mit geringem Einkommen häufig nicht in der Lage, sich die Ausbildung 'leisten' zu können, die nicht nur ihnen sondern auch der Gesellschaft einen größeren Mehrwert brächte.

Trotz aller Schwächen, vor allem der Problematik der Finanzierung, ist mit dem Berufsreifeprüfungsgesetz eine wesentliche Weichenstellung für die Entwicklung eines institutionellen Rahmens vorgenommen worden, die eine Vorbedingung dafür ist, den Anschluss an das Bildungsniveau anderer hoch entwickelter Länder zu finden.

Ein wesentlicher Faktor für die geringe Höherqualifizierung der österreichischen Jugend ist aber auch in der hohen sozialen Selektion des Bildungssystems zu sehen. Letztere geht u. a. aus einer Sonderauswertung der Arbeitskräfteerhebung (AKE) 2000 hervor (Iannelli, 2003). Der zufolge 'vererben' 52% der österreichischen Eltern ihren Kindern den Bildungsgrad, 26% der Kinder schaffen den Bildungsaufstieg und 22% fallen in ihrem Bildungsgrad gegenüber dem der Eltern zurück (Abbildung 4). Die Selektion des Bildungssystems nach sozialem Status der Eltern verschärft sich noch im Fall von MigrantInnen, da die Eltern kaum Orientierungshilfen bezüglich der Bedeutung des Bildungssystems für die Beschäftigungschancen im Lebenszyklus haben. Obendrein kommt die Gastarbeitergeneration selbst eher aus dem unteren Spektrum des Sozial- und Bildungsbereichs in den Heimatregionen, was es ihnen erschwert, den Kindern in Österreich Hilfestellung bei der schulischen Entfaltung zukommen zu lassen (Biffi, 2006).

Abbildung 4: Vergleich des Bildungsgrads junger Menschen mit dem ihrer Eltern (LFS 2000)



2.4 Je höher der Bildungsgrad, desto höher die Bindung zum Erwerbsleben

Die Qualifikationsstruktur der Erwerbspersonen ist infolge einer Kombination von sozialen und wirtschaftlichen Faktoren im Schnitt besser als die der gleichaltrigen Männer und Frauen, die nicht im Berufsleben stehen. Daraus folgt, dass der Bildungsgrad der Bevölkerung mit sinkender Bindung an den Arbeitsmarkt sinkt, was beim Setzen von arbeits- und bildungspolitischen Maßnahmen mit dem Ziel der Anhebung der Erwerbsquote zu berücksichtigen ist. Unabhängig vom Bildungsgrad beeinflussen aber auch institutionelle Regelungen, insbesondere Steuer- und Pensionssysteme, den Grad der Einbindung ins Erwerbsleben.

Frauen weisen etwas höhere Unterschiede in der Erwerbsbeteiligung auf als Männer; zwischen Österreich, dem Land mit der geringsten Erwerbsquote der Bevölkerung im erwerbsfähigen

higen Alter, und dem Vereinigten Königreich, dem Land mit der höchsten, beträgt die Spanne bei den Frauen 5,3 Prozentpunkte und bei Männern 4,5 Prozentpunkte. Der Hauptgrund für die geringere Erwerbsquote Österreichs ist der frühe Austritt aus dem Erwerbsleben.

Ein Grund für die besonders geringe Erwerbsquote Älterer ist der explizite Einsatz von Erwerbs- und Frühpensionen in Österreich seit den späten siebziger Jahren im Gefolge des wirtschaftlichen Strukturwandels, um den Anstieg der Arbeitslosigkeit zu verringern bzw. sozial abzufedern. In den neunziger Jahren verschärfte sich der internationale Wettbewerb im Gefolge der Integration in die EU und der Öffnung der Märkte in Mitteleuropa (MOEL). Produktionsbereiche der mittleren Technologie wurden verstärkt in die MOEL verlagert, während die höherwertige Wertschöpfung in Österreich ausgebaut wurde. Der beschleunigte Strukturwandel, wirtschaftliche Reformen sowie der technologische Wandel zogen in der Folge überdurchschnittliche Beschäftigungsverluste von Hilfs- und AnlernarbeiterInnen und zunehmend auch FacharbeiterInnen nach sich. Zur Verringerung des Anstiegs der Arbeitslosigkeit wurden die einmal eingeschlagenen Wege der Verringerung des Arbeitskräfteangebots über den frühen Altersabgang beibehalten. In der Folge verringerte sich vor allem die Erwerbsquote der älteren Fach- und AnlernarbeiterInnen (*OECD, 2005C, Biffi, 1999*).

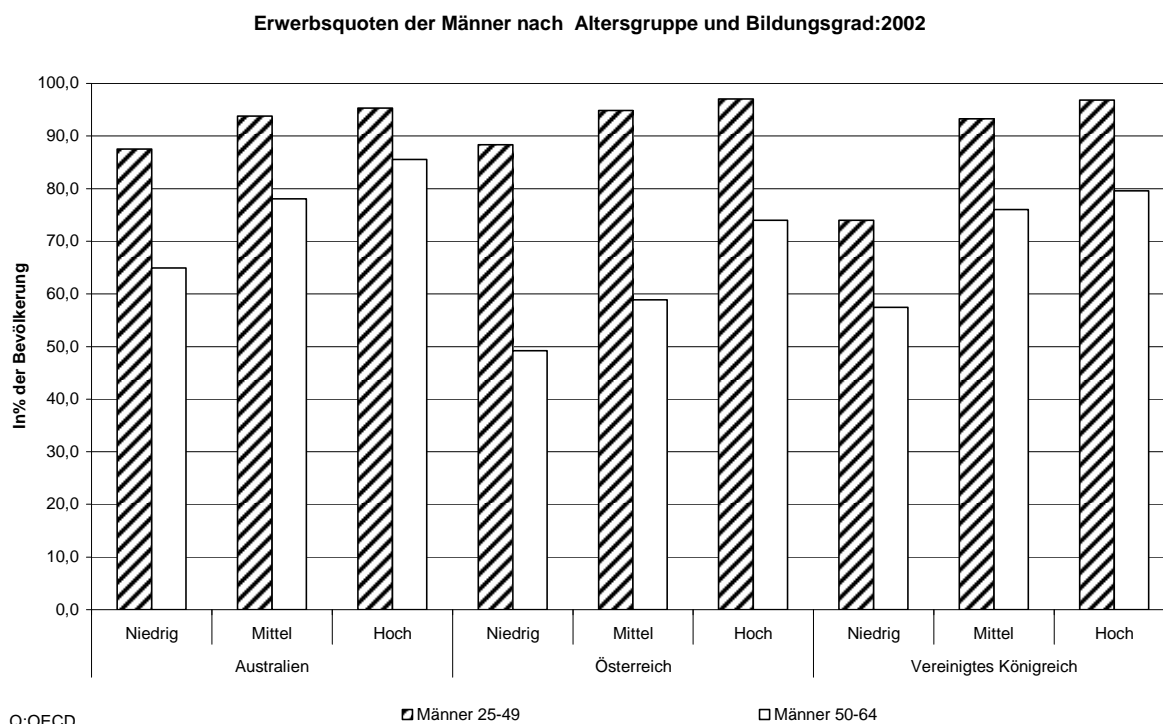
Dadurch dass der wirtschaftliche und technologische Strukturwandel in Österreich in hohem Maße über den Generationswechsel gelöst wurde, war der Druck zur laufenden Weiterbildung und Anpassung der Qualifikationen der Arbeitskräfte weniger ausgeprägt als in Ländern wie Australien und dem Vereinigten Königreich. Letztere haben kein ähnliches Austrittszenarium entwickelt sondern waren bemüht, die arbeitsfähige Bevölkerung laufend weiter zu qualifizieren, um damit ihre Erwerbs- und Einkommenschancen nachhaltig sicherzustellen.

Zwar sinkt auch in Australien und im Vereinigten Königreich die Erwerbsquote ab 50, der Unterschied in der Erwerbsquote der 50- bis 64-Jährigen ist aber vor allem zu Österreich gegeben, während er zwischen Australien und dem Vereinigten Königreich vergleichsweise gering ist (2004 Österreich: 28,7%, Vereinigtes Königreich 58%, Australien 53,8%). Der Abfall in der Erwerbsquote betrifft in den letzteren vor allem das untere Qualifikationssegment (Abbildung 5A/B).

Verallgemeinert kann gesagt werden, dass die Erwerbsquote in den Lebensphasen besonders gering ist, wo die Opportunitätskosten der Erwerbsarbeit hoch sind; das kann etwa die Folge von Wohlfahrtszahlungen sein, die in Relation zum potenziellen Erwerbseinkommen hoch sind. In Österreich hebt ein großzügiges Pensionssystem die Opportunitätskosten im oberen Alterssegment, im mittleren Alter ist es die Familien- und Steuerpolitik. Das österreichische Steuersystem trägt über den Alleinverdienerabsetzbetrag sowie Transferleistungen wie das Kinderbetreuungsgeld und das Pflegegeld dazu bei, dass Frauen mit Kindern den (Wieder)Eintritt ins Erwerbsleben hinausschieben. Es verbleiben vor allem Frauen mit einer geringen Qualifikation und damit geringen Einkommenschancen im Haushalt. Ihre Opportunitätskosten sind gering, da sie am Erwerbsarbeitsmarkt zumindest in einer gewissen Lebenslage kaum mehr verdienen können als im Haushalt (über Steuerabsetzbetrag des Mannes, Kinderbetreu-

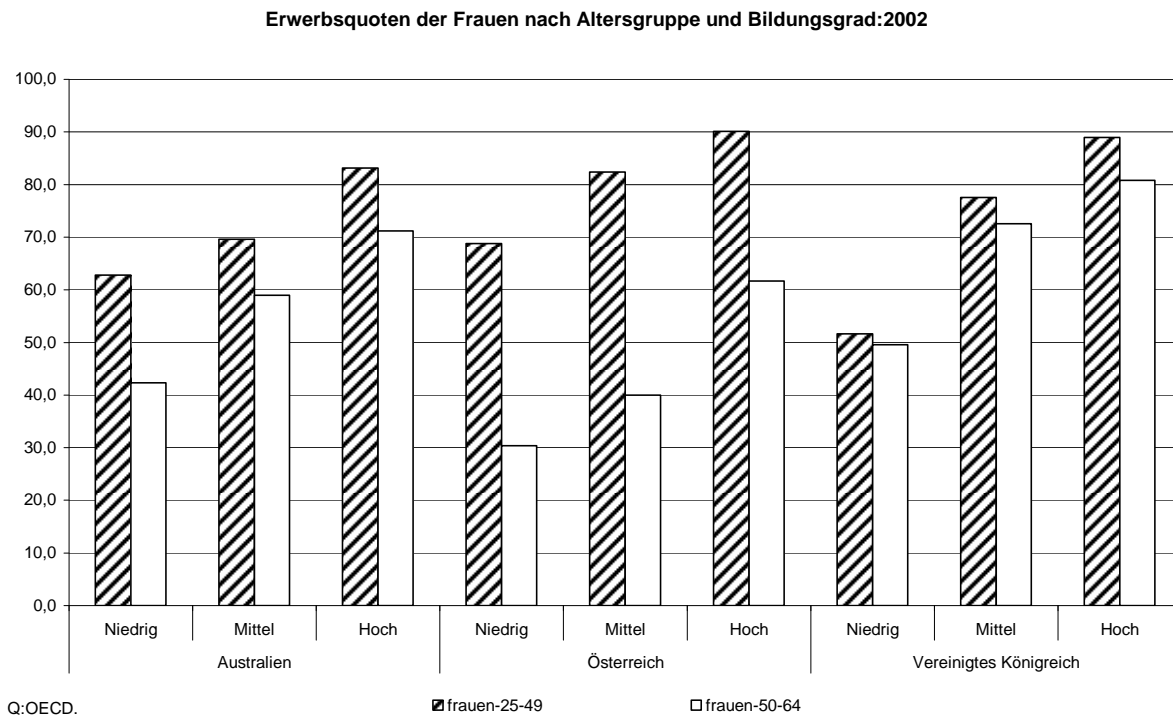
ungsgeld und Pflegegeld); obendrein fallen gewisse Kosten infolge des Verbleibs der Frau im Haushalt geringer aus, so etwa Lebenshaltungskosten und Verkehrsausgaben (Biffi – Leoni, 2006). Im Gegensatz dazu wird im Vereinigten Königreich und in Australien die Verlagerung der Haushaltsproduktion in den Erwerbsarbeitsmarkt über das Sozial- und Steuersystem forciert (earned income tax credit oder employment tax credits), (Brewer et al., 2005).

Abbildung 5A: Erwerbsquoten der Männer



So gesehen ist die Vereinbarkeit von Beruf und Familie ein wesentlicher Faktor für das Erwerbs- und Bildungsverhalten von Männern und Frauen in Österreich. Dadurch dass die traditionelle Aufteilung der Erwerbs- und Haushaltsarbeit auf Männer und Frauen in Österreich kaum hinterfragt wird, stehen die Frauen in einer bestimmten Lebensphase dem Arbeitsmarkt nur bedingt zur Verfügung. Der vorübergehende Rückzug der Frauen aus dem Erwerbsleben schränkt nicht nur ihre längerfristigen Einkommenschancen ein sondern auch die Chancen auf Weiterbildung. Das kann an Hand der Daten zur Weiterbildung gezeigt werden, wonach Personen, die in Beschäftigung stehen, eher Zugang zu beruflicher Weiterbildung haben als Arbeitslose; und letztere erhalten eher eine berufliche Aus- und Weiterbildung als Personen, die aus dem Erwerbsprozess ausgeschieden sind. Dies ist einerseits darauf zurückzuführen, dass mit steigender Arbeitsmarktnähe die Qualifikation der Betroffenen steigt, andererseits ist die soziale Vernetzung besser, d. h. der Zugang zu Bildungsmaßnahmen ist leichter, und die Finanzierungskosten sind geringer.

Abbildung 5B: Erwerbsquoten der Frauen



2.5 Österreich setzt auf Berufsbildung und Australien auf Allgemeinbildung

Wenn man die Bildungssysteme von Österreich, Australien und dem Vereinigten Königreich vergleicht, findet man wenig Gemeinsamkeiten, insbesondere zwischen Australien und Österreich. Zwar weisen alle drei Länder das typische aufbauende Schulsystem auf, das von der Primärstufe in die Sekundärausbildung übergeht¹⁴). Jedoch setzt in Österreich schon ab dem 10. Lebensjahr eine Differenzierung ein, die es in dieser Art in den beiden anderen Ländern nicht gibt. In letzteren ist das Pflichtschulsystem im Schnitt bis zum 12. Lebensjahr einheitlich (7 Schulstufen in der Primärausbildung); danach setzt eine Differenzierung ein, wobei die Sekundarausbildung in Australien im Schnitt 5 bis 6 Jahre dauert, im Vereinigten Königreich sind auch kürzere Ausbildungen möglich und üblich. Im Gegensatz dazu spaltet sich das österreichische Schulsystem im Anschluss an die untere Sekundarstufe weiter auf, wobei es nur eine ganz schmale Schiene der allgemeinbildenden höheren Schulen gibt – derzeit gehen knapp 20% eines Geburtenjahrgangs in die Oberstufe der AHS. Australien hingegen hat in der

¹⁴) Die Pflichtschule ist unterschiedlich lang: im Vereinigten Königreich umfasst sie 11 Jahre (zwischen dem 5. und 16. Lebensjahr), in Australien 10 (zwischen dem 5. und 15. Lebensjahr) und in Österreich 9 (zwischen dem 6. und 15. Lebensjahr). Für einen raschen Überblick siehe: http://en.wikipedia.org/wiki/Education_in_Australia, http://www2.trainingvillage.gr/etv/vetsystems/report/uk_de.asp.

oberen Sekundarstufe im Wesentlichen eine allgemeinbildende Ausrichtung, das Vereinigte Königreich liegt zwischen beiden Extremen.

Ein Wesensmerkmal von Australien und dem Vereinigten Königreich ist, dass schulische Aus- und Weiterbildung im Anschluss an die Pflichtschule fast durchgehend innerhalb des Erstausbildungssystems erfolgt, wobei es eine vertikale und laterale Durchlässigkeit gibt. Im Vereinigten Königreich erfolgt die Weiterbildung in colleges of further education, in Australien in colleges of technical and further education (TAFE). Das gilt für Österreich nur eingeschränkt, da der Zugang zur Universität im Wesentlichen nur Personen mit Matura offen steht. Derzeit (WS 2005/06) haben nur 4,8% der StudienanfängerInnen an wissenschaftlichen Universitäten keine Matura – das ist ein etwa ebenso hoher Wert wie im WS 1980/81, und 10% in Fachhochschulen. An wissenschaftlichen Universitäten haben 58% aller StudienanfängerInnen eine AHS-Matura und an Fachhochschulen etwa 34%. AbsolventInnen einer mittleren berufsorientierten Schule oder einer Lehre finden nur über Umwege, nämlich die AHS oder BHS Externistenmatura und Berufsreifeprüfung, den Zugang zur Universität. Die Ausbildung zur Erlangung einer Externisten-Matura wird nicht vom Erstausbildungssystem sondern von nicht-öffentlichen Schulen angeboten (etwa Volkshochschulen und Privatschulen) und ist mit zum Teil beachtlichen finanziellen Aufwendungen verbunden. Meist reicht der individuelle Ertrag aus der Weiterbildung in Form eines höheren Lohns nicht aus, um die investierten Ausbildungskosten abzudecken.

Diese Form des Marktversagens ist ein Hauptgrund dafür, dass der Staat bzw. die Gesellschaft in Australien und dem Vereinigten Königreich die Höherqualifizierung im zweiten Bildungsweg auch für Erwachsene zunehmend finanziert bzw. stark subventioniert, da ja die Gesellschaft aus der Höherqualifizierung der Personen einen hohen Zusatznutzen in der Form einer anhaltenden Produktivitätssteigerung und Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit zieht.

Da die Ausbildung in Australien in der oberen Sekundarstufe kaum berufsbezogen ist, verschiebt sich die Berufsbildung auf die Tertiärstufe. Die Grenze zwischen den universitären und berufsorientierten Bildungsanbietern (TAFE) verschwimmt aber zusehends, da Universitäten vermehrt berufsorientierte Lehrgänge anbieten und Colleges zunehmend auch theoretisch ausgerichtete und allgemeinbildende Ausbildungsmodulare. Es werden auch immer häufiger bachelor degrees von berufsorientierten höheren Schulen vergeben und Berufsdiplome von Universitäten.

In allen drei Ländern wird das formale Ausbildungssystem durch ein Erwachsenen- und Volkshochschulbildungssystem (Adult and Community Education) ergänzt. Die Organisation und Finanzierung ist gesetzlich geregelt¹⁵).

¹⁵) In Australien ist es der Adult, Community and Further Education Act 1991, genaueres hierzu siehe: <http://www.education.vic.gov.au/about/statutory/default.htm#7>, <http://www.education.vic.gov.au/>; im Vereinigten Königreich ist es die Education and Inspections Bill, die 2006 novelliert wurde und auch Regelungen zum lebensbegleitenden Lernen beinhaltet. <http://www.dfes.gov.uk/publications/educationandinspectionsbill/> <http://www.direct.gov.uk/en/EducationAndLearning/AdultLearning/index.htm>

2.6 Zunehmend fließende Übergänge zwischen schulischer und berufsorientierter Ausbildung im Anschluss an die untere Sekundarstufe

Die Sorge um Facharbeitermangel, d. h. den Mangel an berufsorientierter Ausbildung, hat sowohl Australien als auch das Vereinigten Königreich dazu veranlasst, mehr Geld in den Ausbau berufsorientierter Aus- und Weiterbildung zu investieren. In der Folge wurden in den neunziger Jahren berufsorientierte Fächer in die letzten beiden Ausbildungsjahre der oberen Sekundarstufe aufgenommen; postsekundäre berufsorientierte Ausbildung, insbesondere in der Form einer Lehre, wurde auch ausgebaut. Einstweilen gibt es noch hier und da Übergangs- und Entwicklungsprobleme, aber die Richtung der Weiterentwicklung des Schul- und Ausbildungssystems ist vorgezeichnet (*Foyster et al.*, 2000, *Burke*, 2002). Es wird vor allem auch darauf Bedacht genommen, dass es zwischen den Ausbildungsrichtungen Umsteigemöglichkeiten gibt, d. h. dass eine gewisse Fluidität zwischen den Ausbildungsrichtungen besteht, die auch eine Kombination von Ausbildungsmodulen in beiden Bildungssystemen möglich macht, wobei eine gegenseitige Anerkennung der Bildungsbausteine (Credit transfer system – CTS) sichergestellt ist.

Der Bildungsexperte *McKenzie* (2000) ist allerdings gegenüber dem australischen akademisch ausgerichteten Bildungssystem relativ kritisch: "The Australian approach to education and training offers great flexibility to young people, especially in the tertiary education sector. However, on the downside Australian education perhaps offers less certainty for young people than in countries where there is a tighter connection between education and labour market systems. Those who leave school early in Australia without any recognised qualifications tend to struggle to find stable work. Because of the relatively strong emphasis on general education programs up to the end of secondary school, early school leaving tends to be associated with a disadvantaged social background and difficulty in coping with school." Eine berufsorientierte Ausbildungsschiene würde der Meinung McKenzie's zufolge das Problem des drop-outs reduzieren. Diese Annahme ist aber nicht durch die Erfahrungen in Europa zu erhärten. Auch ein Land wie Österreich hat ein ähnlich hohes drop-out Problem wie der Schnitt der EU und Australien, nämlich knapp 10%.

In der Bildungsforschung ist man sich nicht einig, welches Bildungssystem eher den Anforderungen einer post-industriellen Gesellschaft gewachsen ist, das binäre Ausbildungssystem, das relativ früh eine Spaltung der Ausbildung in eine allgemeine und eine berufsorientierte Ausbildung vorsieht, oder das allgemeinbildende. Es ist offensichtlich, dass das berufsorientierte Bildungssystem den Übergang von der Schule zur Erwerbsarbeit erleichtert, was sich in geringeren Jugendarbeitslosenquoten niederschlägt. Jedoch darf die berufsorientierte Ausbildung nicht auf Kosten der Höherqualifizierung, insbesondere der universitären Ausbildung gehen. Wenn das passiert, wird die Weiterbildung und Höherqualifizierung im höherem Alter schwieriger und damit die Erhaltung der Beschäftigungsfähigkeit; das gilt vor allem in einer Welt, in der abstraktes Wissen zunehmend an Bedeutung gewinnt (*OECD*, 1999:68). Die frühe Berufsorientierung der Ausbildung und die Tatsache, dass Personen mit einer mittleren Ausbildung

auf dieser Bildungsstufe im Wesentlichen verharren, mangels erschwinglicher und nach oben durchlässiger Weiterbildung, kann ein Grund dafür sein, dass Österreich einen derartig frühen Austritt aus dem Erwerbsleben aufweist; er ist sozusagen der Preis für die geringe Jugendarbeitslosigkeit.

2.7 Das Konzept und die Umsetzung lebensbegleitenden Lernens

Das Konzept des lebenslangen Lernens ist nicht neu. Die OECD hat schon im Jahre 1973 ein derartiges System propagiert "to provide better opportunity for individual development, greater education and social equality, and better interplay between the education and other social sectors, including a better contribution to the potential for necessary economic growth" (OECD, 1973, S. 48). Aber die Rahmenbedingungen innerhalb derer in OECD-Ländern heute lebensbegleitendes Lernen diskutiert wird bzw. umgesetzt wird, sind neu (Hake et al., 1999, Baaijens et al., 1998).

Im Vereinigten Königreich kam man zu dem Schluss, dass eine von der Entwicklung des Arbeitsmarktes unabhängige Bildungspolitik zur Lösung der Probleme am Arbeitsmarkt wenig beitragen kann. Insbesondere die Vermittlung von Fertigkeiten, die abgehoben von dem betrieblichen Ablauf und den Anforderungen am Arbeitsplatz stehen, wurde von betrieblicher Seite kritisiert. In der Folge entschloss man sich, den Bedarf einzelner Sektoren zu erheben und die nötigen Qualifikationen im Zusammenwirken mit der Industrie und einzelnen Unternehmen einerseits und Bildungsplanern andererseits zu entwickeln (Curricula). Zu diesem Zweck wurde der Beirat für Lernen und Qualifikation gegründet (Learning and Skills Council). Er ist nicht nur dafür zuständig, das Ausmaß und die Art der Qualifikationsengpässe zu erforschen und zu organisieren, sondern auch deren Finanzierung sicher zu stellen. In der Folge wurden auf sektoraler Ebene Sector Skills Councils gegründet, in denen Vertreter der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite zusammen mit Arbeitsmarkt-, Bildungs- und Marktforschung die regionale, branchenspezifische wirtschaftliche Entwicklung analysieren und den Bedarf an beruflichen Qualifikationen abschätzen. Auf der Basis dieser Erkenntnisse werden Abkommen getroffen (Sector Skills Agreements), in denen eine beruflich stark differenzierte, am regionalen betrieblichen Bedarf ausgerichtete, Weiterbildung organisiert und deren Finanzierung sichergestellt wird¹⁶).

Ende der 1990er Jahre wurde eine Nationale Qualifizierungssteuerungsgruppe (*National Skills Task Force*, 1998) ins Leben gerufen, die den zukünftigen Qualifizierungsbedarf erforscht. Die Forschungsergebnisse werden an die "University for Industry" (Ufi) und andere Bildungsinstitutionen weitergeleitet, um dem Entstehen von Engpässen in gewissen Qualifikationen vorzubeugen.

¹⁶) Mehr dazu auf der website der Sector Skills Development Agency (www.ssda.org.uk).

Die Ufl wurde auf Betreiben von Premierminister Tony Blair 1999 gegründet, in der Hoffnung, für Jugendliche, die sich für einen berufsorientierten Ausbildungsweg entschieden haben, einen flexiblen Weg der Weiterbildung bis zu universitären Abschlüssen zu eröffnen. Aus dieser ursprünglichen Idee wurde ein von der Regierung finanziertes Netzwerk einer Vielzahl von regionalen Zentren der elektronischen Weiterbildung (learn direct, UK-online)¹⁷⁾, das ein wesentliches Instrument für die erfolgreiche Weiterbildung bildungsferner Menschen auch in entlegeneren Regionen ist¹⁸⁾. Die Qualifizierungsschwerpunkte liegen bei der Vermittlung von Grundkenntnissen einerseits und Fachqualifikationen, insbesondere im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologie, dem Management von Klein- und Mittelbetrieben und dem Facharbeitermangel in gewissen Wirtschaftszweigen andererseits. Elektronische universitäre Weiterbildung erfolgt in hohem Maße über die Open University (OU), die sich seit ihrer Gründung im Jahre 1969 eines zunehmenden Zustroms von Studierenden aus dem In- und Ausland erfreut. Das Konzept der OU war so innovativ und erfolgreich, dass es zu einem wichtigen Exportprodukt Englands avancierte¹⁹⁾.

Auch wurde der Finanzierung von Weiterbildung vermehrtes Augenmerk geschenkt, wobei steuerliche Begünstigungen und individuelle Lernkonten (Bildungsschecks) als neue Instrumente zum Einsatz kommen (*Fletcher, 2005*). Aber um die Betriebe zu mehr Investitionen in die Aus- und Weiterbildung ihrer gering qualifizierten Arbeitskräfte anzuregen wurden nicht nur großzügige Subventionen gewährt, sondern auch neue Wege zur Einbindung bildungsferner Schichten in ein komplexes Weiterbildungssystem beschritten.

Aus- und Weiterbildung der Jugendlichen und Erwachsenen findet in den Bildungsinstitutionen der Gemeinden statt (colleges of further education)²⁰⁾. Traditionellerweise haben sich Arbeitnehmervertretungen, ähnlich wie in Österreich, um die Weiterbildung der Arbeitskräfte bemüht. Diese Tradition wurde nun in den 1990er Jahren auf eine breitere Basis gestellt, wissenschaftlich begleitet und mit deutlich mehr Geld ausgestattet. In der Folge gibt es keine Knappheit an Bildungsangeboten für Erwachsene in England, Schottland und Wales – die Herausforderung besteht eher darin, lernferne Bevölkerungsschichten von der Notwendigkeit der Weiterbildung zu überzeugen und Betriebe dazu zu bringen, auch Personen mit geringer Qualifikation in Weiterbildungsmaßnahmen einzubinden. Befragungen zufolge ist die Erwartungshaltung der Hilfs- und AnlernarbeiterInnen gering, aus einer Weiterbildung auch einen finanziellen Ertrag zu erzielen; obendrein haben sie wenig Vertrauen in ihre Lernfähigkeit. Auf die Überwindung dieser Einstellung zielen neue Initiativen ab. Ein Weg, der zunehmend

¹⁷⁾ Mehr dazu auf <http://www.ufinet.org/>, <http://www.learnirect.co.uk/personal/>

¹⁸⁾ Für Details siehe: <http://www.ufi.com/home/default.asp>

¹⁹⁾ Mehr dazu auf <http://www.open.ac.uk/about/ou/>

²⁰⁾ Die meisten Schulen werden von Gemeinden verwaltet, fast 5.500 im Vereinigten Königreich. Die Bildungsausgaben, die zur Gänze von der Zentralregierung refundiert werden, machen den Großteil des Gemeindebudgets aus. Inhaltliche Regelungen werden von der Zentralregierung festgelegt. Weiterbildungskollegs (Further Education Colleges) werden allerdings direkt von den Landesregierungen finanziert.

beschritten wird, ist der Versuch, informelles und nicht berufsorientiertes Lernen zu fördern und über diesen Weg Interesse an Weiterbildung per se zu wecken.

So ist etwa die Woche der Erwachsenenbildung (Adult Learners' week) entwickelt worden, um Interesse an einer persönlichen Entfaltung zu wecken; über die Medien (BBC) wird im Frühjahr auf die Vielfalt von Aktivitäten und Angeboten zur qualifizierten Unterhaltung (Leseclub, kreatives Schreiben oder Malen etc) und Persönlichkeitsentfaltung in den verschiedenen Regionen aufmerksam gemacht²¹⁾. Über eine hotline kann man sein Interesse anmelden. Häufig wird aus einer Woche Besuch eines Hobbykurses oder eines Sprachkurses eine intensivere Auseinandersetzung mit einer neuen Materie. Abgesehen von der inhaltlichen und persönlichen Entfaltungsmöglichkeit eröffnen die institutionellen Kontakte einen Einblick in die Möglichkeiten der Weiterbildung und ihrer Finanzierung.

Wenn man sieht, dass Lernen Spaß machen kann, werden etwaige negative Lernerfahrungen aus dem formalen Schulsystem mit der Zeit überwunden und setzen Energien für einen Neubeginn frei. Dazu dienen u. a. auch 'employee development programmes' (EDP). Sie werden seit 1987 zunehmend von Betrieben ohne Kosten für die MitarbeiterInnen am Arbeitsplatz, aber außerhalb der Arbeitszeit, angeboten. Die Weiterbildung in den EDPs ist nicht berufs- und arbeitsbezogen, sondern auf die Unterstützung und den Ausbau persönlicher Interessen und der Persönlichkeit ausgerichtet. Diese Aktivitäten bauen auf traditionellen Ansätzen der Mitarbeiterförderung, wie Finanzierung eines Betriebssportclubs, Subventionierung der Werksküche, gesundheitliche Versorgung und Prävention auf, gehen aber zunehmend neue Wege. Die ersten EDPs waren Eigeninitiativen von Betrieben, erst in den 1990er Jahren wurden diese Initiativen von Sozialpartnern und der Regierung aufgegriffen und teilweise auch subventioniert (pump-priming), (DfEE, 1998, Thomson, 1999) EDPs werden grosso modo von Betrieben finanziert. Nur im Fall von KMUs und im Rahmen von territorialen Entwicklungsprogrammen stellen Training- and Enterprise Councils finanzielle Starthilfen und Beratung zur Verfügung.

Die Gewerkschaften sind stark in EDPs involviert, wobei die bekannteste Kooperation wohl die zwischen der Ford Motor Company und den acht Gewerkschaften, die in diesem Unternehmen die Arbeitnehmerschaft repräsentieren, ist (Employee Development and Assistance Programme – EDAP). Ein anderes Beispiel ist das 'Metals Industry Teamwork Development Programme for production operators and shop floor workers'²²⁾. Im Vordergrund stehen die Wünsche und Bedürfnisse der MitarbeiterInnen. Das Unternehmen profitiert aus derartigen Investitionen über eine Verbesserung der innerbetrieblichen Solidarität und Teamfähigkeit, sowie

²¹⁾ Adult Learners' week ist mittlerweile weit über England hinaus verbreitet; man findet dieses Motivationsinstrument nicht nur in anderen EU-Ländern, sondern auch in Australien und Neuseeland. In England wird es von NIACE (National Institute of Adult Continuing Education) organisiert, <http://www.niace.org.uk/alw/2006/>; Internationalisierung wird von der UNESCO unterstützt; <http://www.adultlearnersweek.org/> Mehr dazu NIACE 2005.

²²⁾ Nachzulesen auf der website <http://www.metskill.co.uk/teamwork.htm>

einer größeren Professionalität und steigendem Selbstvertrauen der MitarbeiterInnen (empowerment). Derartige Initiativen tragen aber auch dazu bei, dass berufsorientierte Weiterbildung, etwa über work based learning, stärker angenommen wird und damit an Bedeutung gewinnt²³⁾.

Die Qualifizierungsstrategie des Vereinigten Königreichs wird von den Sozialpartnern nicht nur unterstützt sondern auch in hohem Maße mit gestaltet (*21st Century Skills*, 2003). Dabei gibt es Schwerpunkte in der Aus- und Weiterbildung. In den letzten Jahren wurde vor allem die Anhebung der Qualifikationen im unteren und mittleren Bildungssegment subventioniert (auf level 2 und 3). Dabei wurde mit einigen Instrumenten experimentiert, häufig auf der Basis von Pilotprojekten in ausgewählten Regionen. Hierzu zählen Employer Training Pilots (ETP), die erstmals 2002 eingesetzt wurden und infolge positiver Evaluierungen 2006 auf das gesamte Königreich ausgedehnt wurden. Hierbei handelt es sich um eine Höherqualifizierung (bis zu level 2) von Beschäftigten mit einfachsten Qualifikationen, wobei in einem ersten Schritt die Qualifikationsdefizite in den Betrieben erfasst werden, Fähigkeiten und Kenntnisse, die am Arbeitsplatz erworben wurden akkreditiert werden und in weiterer Folge Zusatzqualifikationen/Training angeboten werden (bridging training).

Die Aus- und Weiterbildung ist stark subventioniert, wobei den Einzelnen keine Kosten entstehen (*Hillage et al.*, 2005, *Huggins – Harries*, 2004). Um Betriebe zu motivieren, ihre oft nur auf dem Papier unqualifizierten Arbeitskräfte höher zu qualifizieren, wurde die Ausübung gewisser Tätigkeiten an ein bestimmtes Bildungsmaß gebunden; diese Regelung ist sowohl für Arbeitgeber als auch für Arbeitnehmer ein wichtiger Impuls für die Investition in Weiterbildung.

In dem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass eine berufsorientierte Weiterbildung im Gegensatz zu einer akademisch ausgerichteten im Vereinigten Königreich einen relativ geringen Ertrag für das Individuum abwirft, was dazu beiträgt, dass der Einzelne von sich aus kaum einen Anreiz zu einer Höherqualifizierung hat. Aus einer gesamtwirtschaftlichen Perspektive rechnet sich eine Anhebung des Qualifikationsniveaus der Bevölkerung jedoch sehr wohl. Daher ist es auch verständlich, dass der Staat gleichzeitig mit der Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns von etwa €6 pro Arbeitsstunde im Jahre 1999 (National Minimum Wage Act 1998) in die Höherqualifizierung der Arbeitskräfte verstärkt investierte. Dadurch konnten Wachstumschancen wahrgenommen werden, die die Investitionen gerechtfertigt haben (*Dearden et al.*, 2000A, B).

Auch die Lehrausbildung, die in den fünfziger und sechziger Jahren eine bedeutsame Ausbildungsform gewesen ist, die aber im Gefolge des Aufstiegs der Massenproduktion rapide an Bedeutung verloren hatte, gewinnt im Gefolge der flexiblen Spezialisierung wieder an Gewicht. Derzeit haben etwa 10% der 16- bis 24-Jährigen eine Lehre absolviert (modern apprenticeship – MA), wobei zwischen der fortgeschrittenen Lehre (advanced MA) und der Kurzlehre

²³⁾ Genaueres dazu ILR/SFR07 (Further education and work based learning), www.lsc.gov.uk.

(foundation MA) zu unterscheiden ist. Erstere entspricht etwa der Lehre in Österreich mit einer Dauer von 3 bis 4 Jahren (level 3), die zweite ist kürzer und vermittelt keine umfassende berufliche Qualifikation sondern nur gewisse Grundkenntnisse (level 1-2). Auf dem nächst höheren Bildungsgrad (level 4) wurden berufsbezogene Bildungsabschlüsse eingeführt, die so genannten Foundation degrees (in colleges of further education), als Bindeglied zwischen einer mittleren und universitären Ausbildung. Es zeigt sich schon jetzt, dass nach Absolventen dieser höheren berufsorientierten Ausbildung (vergleichbar mit Abschlüssen unserer Handelsakademien und höheren technischen Lehranstalten) eine große Nachfrage am Arbeitsmarkt herrscht.

Auch in Australien wurden in den neunziger Jahren die Weichen für eine bildungspolitische Neuorientierung in Richtung einer Gesellschaft, die lebenslanges Lernen zu ihrem Motto macht, gestellt. Die intergovernmentale Weiterbildungsanstalt ANTA, die 1992 gegründet wurde, hat nicht nur zum Ziel Qualifikationsengpässe aufzuspüren und Curricula zu entwickeln, die von den einzelnen Bildungsinstitutionen angeboten werden können. Sie ist auch eine Akkreditierungsinstitution, d. h. sie stellt sicher, dass gewisse standardisierte Ausbildungsinhalte modular angeboten werden und zertifiziert werden können. Die Weiterbildung erfolgt im Rahmen eines nationalen konsistenten Qualifikations- und Ausbildungsrahmens (Australian Qualifications and Training Framework), der das gesamte Aus- und Weiterbildungssystem erfasst (ANTA, 2001). Dieses System verdeutlicht, dass unterschiedliche Lernpfade möglich sind; es weist auf Kombinationen verschiedener Elemente eines Berufes hin und fördert die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Sektoren der Aus- und Weiterbildung. Ein Vorteil dieses Systems ist, dass Weiterbildung auch auf dem Wissensstand aufbauen kann, der durch informelles Lernen erworben wurde (Erfassung und Zertifizierung der beruflichen Kompetenzen – recognition of prior learning, credit transfer). Die Weiterbildung erfolgt dann nicht nach dem System der Dauer eines Lehrgangs (Zeit-Input), sondern nach der individuellen Geschwindigkeit bzw. dem individuellen Bedarf (bridging training), um ein höheres Bildungsniveau und/oder zusätzliche Kompetenzen zu erlangen (Outputorientierung)²⁴.

Im Zuge der Weiterentwicklung eines kontinuierlichen Lernsystems ging man 1998 davon ab, einzelne Ausbildungskurse zu akkreditieren, sondern die Ausbildungseinrichtungen selbst. Die Spezifizierung der Bedingungen, die eine Aus- und Weiterbildungseinrichtung zur erfüllen hat, damit sie spezifische Aus- und Weiterbildung anbieten und zertifizieren darf, sowie die Einführung von Qualitätskriterien erleichtern staatliche Kontrollen der Einrichtungen. Sie erhöhen die Transparenz und fördern die Standardisierung der Prozesse in einem flexiblen, spezialisierten Weiterbildungssystem. Alle 5 Jahre kommt es zu einer Überprüfung der registrierten Bildungseinrichtungen (Registered Training Organisations). Zu den RTOs zählen Colleges (TAFE) ebenso wie Volkshochschulen, Schulen, Universitäten, Bildungseinrichtungen der Sozialpartner (vergleichbar zu WIFI und BFI in Österreich) und private Bildungsanbieter. Man ging auch davon

²⁴) Mehr dazu bei *Misko* (1999) und *Misko – Robinson* (2000).

ab, unterschiedliche Weiter-Bildungspläne nach Staat zuzulassen. Der Übergang von der Input-Orientierung (Curricula) zur Outputorientierung, sprich Nachweis von beruflichen Kenntnissen und Fähigkeiten, hatte zur Folge, dass staatlich anerkannte Berufskennnisse nachzuweisen sind, die mit den Industriesektoren ausgearbeitet und abgestimmt sind (National Training Quality Council unter Beiziehung der Industry Skill Councils). Das National Training Information Service veröffentlicht die diversen, an den Anforderungen der Berufskennnisse in einer bestimmten Branche ausgerichteten Training packages (www.ntis.gov.au). Ausbildungspakete werden alle 3 Jahre auf ihre Relevanz überprüft und um neue Entwicklungen adaptiert.

Die berufliche Weiterbildung ist flexibel was die Kombination der Ausbildungspakete bei den diversen Anbietern anbelangt und bietet Auswahlmöglichkeiten (user choice) was die Trainings- und Lernmethoden anbelangt (classroom teaching und/oder distance learning/und/oder on-the-job learning) als Vollzeitausbildung oder berufsbegleitend.

Im Jahr 1998 wurde das New Apprenticeship Lehrprogramm eingeführt, das großen Anklang gefunden hat. Schon im Jahr 2000 hatten 2,3% der 15- bis 64-Jährigen derartige Lehrlingsprogramme, die es auf mittlerem und höherem Bildungsniveau gibt, absolviert, bei den 15- bis 24-Jährigen waren es 6,7%. Anzumerken ist, dass diese berufsorientierte Höherqualifizierung nicht nur im industriell-gewerblich Bereich und in technischen Berufen stattfindet, sondern auch im Bereich der höher qualifizierten Dienstleistungen. Letzteres trägt dazu bei, dass der Anteil der Frauen auf 33% anstieg.

Die Resultate der Weiterentwicklung des Bildungssystems in Richtung eines lebensbegleitenden Lernsystems sind ermutigend in punkto Anhebung des Bildungs- und Qualifikationsniveaus am unteren Ende sowie im Bereich der mittleren zu den höheren Qualifikationen. Es ist offenbar der Weg, der zu beschreiten ist, wenn man eine soziale Mobilität unterstützen will, die über die Verbesserung der Beschäftigungs- und Einkommenschancen läuft. Was allerdings weder im Vereinigten Königreich noch in Australien gelungen ist, ist die volle Einbindung des universitären Bereichs. Es ist offenbar eine Trennung zwischen anwendungsorientierter Lehre und Forschung einerseits und akademischer Grundlagenforschung andererseits, die nicht aufzulösen ist. Das zeigen die Versuche im Vereinigten Königreich als Polytechnics zu Universitäten deklariert wurden ebenso wie die Universities of applied science in Australien. Die neuen Universitäten waren notwendig, um den steigenden Bedarf an Universitätsausbildung abzudecken (Massenuniversität, *Biffi*, 2000B). Der Arbeitsmarkt braucht aber zunehmend eine berufliche Höherqualifizierung der Arbeitskräfte, was dazu führte, dass die Colleges of further education im Vereinigten Königreich und die TAFE in Australien an die Stelle der vormaligen Polytechnics traten. Auf Österreich umgelegt bedeutet das, dass die berufsorientierten höheren Schulen dort positioniert sind, was dem Beschäftigungs- und Wirtschaftswachstum förderlich ist.

2.8 Schlussfolgerungen und Empfehlungen für Österreich

Der wirtschaftliche und berufliche Strukturwandel, der in Australien, dem Vereinigten Königreich und auch in Österreich spätestens in den frühen 1980er Jahren Spuren auf dem Arbeitsmarkt hinterließ, führte in Österreich, im Gegensatz zu den anderen Ländern, nicht zu einem Umdenken in der Bildungspolitik. Das dürfte zum Teil eine Folge der starken Berufsorientierung der Ausbildung sein, die einem relativ reibungslosen Übergang von der Schule in den Arbeitsmarkt förderlich ist; zum Teil dürfte es aber auch das Resultat des Ausbaus von Maßnahmen zur Verringerung des Arbeitskräfteangebots von älteren Arbeitskräften in den 1980er Jahren gewesen sein. Dadurch wurde das wahre Ausmaß und die Dynamik des Strukturwandels am Arbeitsmarkt lange nicht sichtbar.

Erst aus der Erkenntnis heraus, dass die geringen Beschäftigungsquoten älterer Arbeitskräfte in Österreich langfristig nicht aufrecht zu erhalten sind, wird der Qualifikation der älteren Arbeitskräfte zunehmend Augenmerk geschenkt. In einem System der lebensbegleitenden Weiterbildung wird eine Lösung für die Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit älterer Arbeitskräfte gesehen.

Weiters wird immer deutlicher, dass auch das System der Erstausbildung unter Anpassungsdruck kommt. Das österreichische Bildungssystem selektioniert nämlich nicht nur früher als im Ausland und nicht nur nach 'Begabungen' und 'Fähigkeiten', sondern vor allem auch nach sozialer Herkunft. Das hat zur Folge, dass die Höherqualifizierung der Jugend einerseits infolge einer starken Zuwanderung von Familienangehörigen der GastarbeiterInnen und der Flüchtlinge in den 1990er Jahren vergleichsweise schleppend vorstatten ging. Andererseits trägt die Zugangsschranke für AbsolventInnen mittlerer Schulen und der Lehre zu höheren Schulen und Universitäten zu einer vergleichsweise rigiden Bildungs- und Berufsstruktur der Erwerbsbevölkerung bei. Zwar wurde mit dem Berufsreifeprüfungsgesetz eine wesentliche Weichenstellung für die Entwicklung eines institutionellen Rahmens vorgenommen, die die Höherqualifizierung erleichtert. Jedoch stellen die zum Teil erheblichen Kosten für die Weiterbildung, die im Wesentlichen vom Individuum zu tragen sind, eine anhaltende Barriere für die Weiterbildung ärmerer Bevölkerungsschichten dar. Die Einkommenschancen verbessern sich angesichts eines vergleichsweise geringen Lohndifferentials in diesem Qualifikationssegment kaum, sodass kein großer Anreiz zur Höherqualifizierung besteht. Da vor allem die Gesellschaft aus der allgemeinen Höherqualifizierung profitiert, wäre die Einführung des Rechtsanspruchs auf eine Ausbildung bis zum Maturaniveau ökonomisch sinnvoll.

Ein Erstausbildungssystem nach dem Muster von Australien oder dem Vereinigten Königreich, das auch die Erwachsenenbildung einbindet, würde eine raschere Anpassung der Qualifikationen an den geänderten Bedarf erlauben. Es würde auch dem Arbeitsmarkttrend zu stärkerer Spezialisierung entgegenkommen, da es rascher und flexibler auf Änderungen der Anforderungsprofile reagieren könnte (Bausteinsystem).

Ein flexibles Aus- und Weiterbildungssystem, das nach einem Bausteinsystem aufgebaut ist, das sowohl nach Berufen als auch innerhalb der Berufe nach Bildungsgraden unterscheidet, sollte die Kenntnisse, die im Berufsleben erworben wurden, zertifizieren und einbauen. Ein derartiges System würde auch die berufliche Integration und Weiterbildung von MigrantInnen erleichtern und beschleunigen, da der Umweg über das Nachholen von Abschlüssen des Erstausbildungssystems wegfiel.

Der hervorstechendste Unterschied zwischen Australien, dem Vereinigten Königreich und Österreich ist wohl, dass die beiden angelsächsischen Länder bereit waren, ein verhältnismäßig großes Maß an Ressourcen (Geld, Forschung) bereit zu stellen und einen hohen Reformwillen an den Tag zu legen, um ihre Bildungsstrukturen nachhaltig zu verändern. Die wirtschaftlichen Erfolge und der starke Rückgang der Arbeitslosigkeit legen nahe, dass sie den richtigen Weg eingeschlagen haben.

2.9 Literaturhinweise

- Achleitner, D., Klimmer, S., Malzer, M., Neubauer, B., Schlögl, P., Die Berufsreifeproofung. Höherqualifizierung für den beruflichen Aufstieg oder für den Umstieg? Eine Status-quo-Erhebung. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Bildung, Wissenschaft und Kultur (BMBWK), durchgeführt von bwi und ÖIBF, Wien, 2006.
- ANTA, Annual National Report of the Australian Vocational Education and Training System 2000, Vol. 3, ANTA, Brisbane, 2001.
- Baaijens, C., Cluitmans, M. M., Gelderblom, A., Huitema, R. J. F., Waterreus, J. M., Alternative Approaches to Financing Lifelong Learning, Max Goote Expert Centre and Netherlands Economic Institute, 1998.
- Biffi, G., Der Arbeitsmarkt der Zukunft – Implikationen für die Sozialpartnerschaft, in Ferdinand Karhofer und Emmerich Talos (Hrsg.) Zukunft der Sozialpartnerschaft, Veränderungsdynamik und Reformbedarf, Schriftenreihe des Zentrums für Angewandte Politikforschung, 1999, Band 19, Signum Verlag, Wien.
- Biffi, G. (2000A), Beschäftigungspolitik in Österreich vor dem Hintergrund einer Europäischen Beschäftigungspolitik. *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 2000, 29 (3). S. 299-314.
- Biffi, G. (2000B), Der Arbeitsmarkt der Akademiker in Österreich im Wandel – Implikationen für die Finanzierung der Ausbildung, WIFO-Monatsberichte, 2000, 73(2), S. 137-149.
- Biffi, G., Die Entwicklung des Arbeitsvolumens und der Arbeitsproduktivität nach Branchen, WIFO-Monatsberichte, 2001, 74(1), S. 51-63.
- Biffi, G. (2002A), Kosten und Nutzen des Bildungssystems im internationalen Vergleich, WIFO-Monatsberichte, 2002, 75(6), S. 397-411.
- Biffi, G. (2002B), Die Kosten des österreichischen Bildungssystems und der Wert der Ausbildung, WIFO-Monatsberichte, 2002, 75(6), S. 385-395.
- Biffi, G., Ausbildung und Arbeitsmarkt – Wo stehen Österreichs Jugendliche im EU-Vergleich? Vortrag beim Symposium des ÖIJ (Österreichisches Institut für Jugendforschung) am 1. 12. 2006; WIFO-Vorträge, 2006, (100).
- Biffi, G., Leoni, Th., Handlungsoptionen für eine Erhöhung der Einkommensgerechtigkeit und Chancengleichheit für Frauen in Oberösterreich, Studie des WIFO im Auftrag der Arbeiterkammer Oberösterreich, 2006.
- BMBWK, Europäischer Qualifikationsrahmen (EQF), 2006, http://eu2006.bmbwk.gv.at/bildung_qualifikationsrahmen.htm.

- Bologna Erklärung zum europäischen Hochschulraum der europäischen rektorenkonferenz und der Vereinigung europäischer Hochschulen, 1999, <http://ec.europa.eu/education/policies/educ/bologna/bologna.pdf>; zum Prozess siehe http://ec.europa.eu/education/policies/educ/bologna/bologna_en.html.
- Borland, J., Dawkins, P., Johnson, D., Williams, R., Returns to Investment in Higher Education, *The Melbourne Economics of Higher Education Research Program Report No. 1*, 2000.
- Brewer, M., Duncan, A., Shephard, A., Suárez, M. J., Did Working Families' Tax Credit work? The final evaluation of the impact of in-work support on parents' labour supply and take-up behaviour in the UK, **report by the Institute for Fiscal Studies (IFS)**, 2005, http://www.ifs.org.uk/publications.php?publication_id=3379.
- Burke, G., Financing lifelong learning for all: an international perspective, Monash University – ACER (Centre for the Economics of Education and Training) Working Paper, 2002, (46).
- Card, D., Earnings, Schooling and Ability revisited, NBER (Cambridge, MA, Working Paper, 1994, (4832).
- Castellanos, L. G., 'Comparative studies in the Economics of Education' in Psacharopoulos, G. (Hrsg.), *Economics of Education Research Studies*, Pergamon Press, 1987.
- CEDEFOP – European Centre for the Development of Vocational Training, The Financing of Vocational Education and Training in Denmark, Financing Report, Autor: Martin Eggert Hansen, 1998, Herausgeber: Sven Age Westfalen, Thessaloniki, 1999.
- Coles, M., Oates, T., European reference levels for education and training: An important parameter for promoting credit transfer and mutual trust, Qualifications and Curriculum Authority, England, 2004, http://www.embedding-standards.com/eurefercelevels_001.pdf
- Dearden, L., Ability, Families, Education and Earnings in Britain, The Institute for Fiscal Studies, Working Paper, 1998, 98/14.
- Dearden, L., McIntosh, S., Myck, M., Vingoies, A. (2000A), The returns to Academic, Vocational and Basic Skills in Britain, DfEE Research Report, 2000, 192, Nottingham, DfEE.
- Dearden, L., Reed, H., van Reenen, J. (2000B), Who Gains when Workers Train? Training and Corporate Productivity in a panel of British industries, IFS (The Institute for fiscal studies) Working Paper, 2000, 00/04, <http://www.ifs.org.uk/wps/wp0004.pdf>.
- Denny, K., Harmon, C., Education Policy Reform and the Return to Schooling from Instrumental Variables, The Institute for Fiscal Studies, Working Paper, 2000, 00/7.
- Department for Education and Employment (DfEE), The Learning Age – A renaissance for a new Britain (Cm 3790), London, 1998, The Stationery Office.
- Disney, R., Goodman, A., Gosling, A., Trinder, C., Public Pay in Britain in the 1990s, IFS Commentary, 1998.
- Erklärung von Kopenhagen, Declaration of the European Ministers of Vocational Education and Training and the European Commission, convened in Copenhagen on 29 and 30 November 2002, on enhanced European cooperation in vocational education and training, 2002, http://ec.europa.eu/education/copenhagen/copenhagen_declaration_en.pdf
- Europäische Kommission, Auf dem Weg zu einem europäischen Qualifikationsrahmen für lebenslanges Lernen; SEK, 2005, 957, http://eu2006.bmbwk.gv.at/downloads/bildung_eqf.pdf.
- European Commission, Teaching and Learning: Towards the Learning Society, EU-White Paper, Luxembourg, 1995.
- European Commission, Employment in Europe 1998, Employment and Social Affairs, Employment and European Social Fund, 1999.
- European Commission, Making an Area of European Lifelong Learning a Reality, 2001, http://ec.europa.eu/education/policies/lll/life/communication/com_en.pdf.
- Fersterer, J., Winter-Ebmer, R., Erträge der Schulbildung in Österreich unter besonderer Berücksichtigung der oberen Sekundarstufe, in Kosten-Nutzen-Analyse des Bildungssystems am Beispiel der Sekundarstufe II, Teil A: Österreich, WIFO-Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Bildung, Wissenschaft und Kultur, Wien, 2002.

- Fletcher, M., Financing Lifelong Learning: The Role of Financial Institutions, LSDA (Learning and Skills development Agency), 2005, <http://www.lseducation.org.uk/research/centres/RCFfunding/about/>.
- Foray, D., Innovation in the knowledge-based economy; implications for education and learning systems, OECD, Directorate for Education, Centre for Educational Research and Innovation, 2003.
- Foyster, J., Hon, K., Shah, C., Student Flows through Australian TAFE courses, ANTA, NCVET, Adelaide, 2000, <http://www.ncver.edu.au/research/proj/nr96155.pdf>.
- Griliches, Z., Estimating the Returns to Schooling: Some Econometric Problems, *Econometrica*, 1977, 45(1), S. 1-22.
- Hake, B., Van der Kamp, M., Slagter, M., European Higher Education and Lifelong Learning, The Netherlands, Max Goote Kenniscentrum BVE, Amsterdam, 1999.
- Harkness, S., Machin, S., Graduate Earnings in Britain, 1974-1995, DfEE Research Report 95, 1999.
- Hartog, J., Over-education and earnings: where are we, where should we go? *Economics of Education Review*, 2000, 19, S. 131-147.
- Hillage, J., Lukas, G., Newton, B., Tamkin, P., Platform for Progression: Employer Training Pilots Year 2 Evaluation Report, Institute for Employment Studies, 2005, Brief No.: RBX03-05.
- Hillage, J., Uden T., Aldridge, F., Eccles, J., Adult Learning in England: A Review, Institute of Employment Studies, 2000, Report 369, <http://www.employment-studies.co.uk/summary/summary.php?id=369>.
- Høj, A. K., Ransby, K., The Value of Education: Danish Investment Perspectives, Danish Economic Council Working Paper, 1996, 3.
- Huggins, R., Harries, St., The Skills Economy and Workforce Development: A regional approach to policy intervention, *European Journal of Education*, 2004, Vol. 39(1), S. 47-67.
- Iannelli, C., Der Zusammenhang zwischen sozialer Herkunft, erreichtem Bildungsgrad und den Arbeitsmarktergebnissen junger Menschen, Statistik kurz gefasst, Bevölkerung und soziale Bedingungen Thema 3-6, 2003.
- Isaac, J., Lansbury, R. D. (Hrsg.), Labour Market Deregulation. Rewriting the Rules, The Federation Press, Sydney, 2005.
- Kommuniqué von Maastricht, Zu den künftigen Prioritäten der verstärkten europäischen Zusammenarbeit in der Berufsbildung, 2004, http://ec.europa.eu/education/news/ip/docs/maastricht_com_de.pdf.
- Koning, J. de, The Return to Education, in: Towards a Transparent Labour Market for Educational Decisions, in Heijke – Borghans (Hrsg.), Ashgate Publ., Vermont, 1998.
- Liessmann, K. P., Theorie der Unbildung. Die Irrtümer der Wissensgesellschaft, Zsolnay & Deuticke Verlag, Wien, 2006.
- Lissabon Konvention, Übereinkommen über die Anerkennung von Qualifikationen im Hochschulbereich in der europäischen Region, Konvention des Europarates und der UNESCO, 1997, Nr. 165, <http://www.crus.ch/deutsch/enic/lissabon/Lissab.html>
- Luhmann, N., Schorr K. E. (Hrsg.), Zwischen System und Umwelt. Fragen an die Pädagogik, Frankfurt/ Main, Suhrkamp, 1996.
- McKenzie, P., Pathways for Youth in Australia, Paper to the Conference on Vocational Training and Lifelong Learning in Australia and Germany, Potsdam, Mai, 2000.
- Mincer, J., Schooling, Experience, and Earnings, National Bureau of Economic Research, New York, 1974.
- Misko, J., Review of Research: Competency-based Training. NCVET, Adelaide, 1999.
- Misko, J., Robinson, C., Competency based training in Australia, in Arguelles, A. Gonczi, A. (Hrsg.), Competency based education and training: A world perspective, Editorial Limusa, Mexico, 2000.
- Montanino, A., Przywara, B., Young, David, Investment in education: the implications for economic growth and public finances, *Economic Papers* N° 217 November 2004, DG Economic and Financial Affairs, EC, 2004, download: http://europa.eu.int/comm/economy_finance.

- Mosberger, B., Sturm, R. (Hrsg.), Lernen ohne Ende, Beiträge zur Fachtagung "Probleme der Flexibilisierung und Qualifizierung im Beschäftigungssystem", AMS-Report 41, AMS Österreich, Wien, 2004.
- National Skills Task Force, Towards a National Skills Agenda, DfEE, London. 1998.
- NIACE, I did it my way, Journeys of Learning in Europe, NIACE & UNESCO, Leicester, 2005.
- Noah, H. J., The Use and Abuse of Comparative Education, Inaugural Lecture as Gardner, Cowles Professor of Economics of Education, November 1, 1983, Columbia University, N.Y., 1983.
- Nutzen und Ausnutzung der vergleichenden Bildungsforschung, Berufungsvortrag als Gardner, Cowles Professor für Bildungsökonomie, 1. November 1983, Columbia University, N. Y., 1983.
- Odink, J., Kunnen, R., Free to choose; returns on investment in education in the Netherlands, Journal of Income Distribution, 1998, 8(1), S. 93-106.
- OECD, Recurrent Education, A Strategy for Lifelong Learning, CERI, OECD, Paris, 1973.
- OECD, Education at a Glance, OECD Indicators, CERI (Centre for Educational Research and Innovation), Indicators of Education Systems, Paris, 1996.
- OECD, OECD Economic Surveys, Denmark 1997, Special Feature: Education, Training and Labour Market Reform, Paris, 1997.
- OECD (1998A), Human Capital Investment, An International Comparison, CERI, Paris, 1998.
- OECD (1998B), Thematic Review of the Transition from Initial Education to Working Life: United Kingdom Background Report, Paris, 1998.
- OECD, Classifying Educational Programmes: Manual for ISCED-97 Implementation in OECD Countries, Paris, 1999.
- OECD (2000A), Education at a Glance, OECD Indicators, CERI, Indicators of Education Systems, Paris, 2000.
- OECD (2000B), Employment Outlook, Paris, 2000.
- OECD, Education at a Glance, Paris, 2004.
- OECD (2005A), Learning a Living.: First results of the Adult Literacy and Life Skills Survey, Paris, 2005.
- OECD (2005B), Education at a Glance, Paris, 2005.
- OECD (2005C), Ageing and Employment Policies: Austria, Paris, 2005.
- Plath, H.-E., Arbeitsanforderungen im Wandel, Kompetenzen für die Zukunft – Eine folgenkritische Auseinandersetzung mit aktuellen Positionen, Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 2000, Jg. 33, Heft 4.
- Pollan, W., Lohndrift und Lohnunterschiede in der Industrie seit 1981, WIFO-Monatsberichte, 2001, 74(3), S. 179-191.
- Psacharopoulos, G., Returns to Education: a further international update and implications, Journal of Human Resources, 1985, 20, S. 583-597.
- Regnard, P., Minimum Wages 2005, , Major differences between EU Member States, Statistics in Focus, Population and Social Conditions 7/2005, EC, 2005, http://www.eds.destatis.de/en/downloads/sif/nk_05_07.pdf.
- Stanwick, J., Skills for Life: Lifelong Learning Systems in Australia, Contribution to the IIEP/UNESCO-KRIVET International Policy Seminar on 'Making Lifelong Learning a Reality' in Seoul, Republic of Korea, June, 2003, http://www.ncver.edu.au/pubs/confs/skills_stanwick.pdf.
- Thomson, A., , A beautiful paradox: Employee Development Programmes in the UK, Lifelong Learning in Europe, 1999, Nr. 2, S. 86-91.
- 21st Century Skills, Realising Our Potential: Individuals, Employers, Nation. Cm 5810, Crown copyright, HMSO, London, 2003.

Annex: Der Wert der Aus- und Weiterbildung: Kosten-Nutzen-Überlegungen

Aus einer ökonomischen Perspektive können die Ausgaben des Staates für Aus- und Weiterbildung als Investition angesehen werden, die sich rentiert, wenn der Barwert der erwarteten Erträge für die Gesellschaft den Barwert der erwarteten Kosten für die Gesellschaft übertrifft. Im Folgenden wird ein kleiner Überblick über die Forschungserkenntnisse im Bereich der Kosten-Nutzen Analyse der Aus- und Weiterbildung gegeben, um die Bedeutung der Bildung für Wirtschaft, Gesellschaft und Individuum zu verdeutlichen, aber auch die Schwierigkeiten bei der Feststellung der Wirkungsweisen und die Grenzen der Messbarkeit zu dokumentieren.

Die Erträge und Kosten für das Individuum und den Arbeitgeber unterscheiden sich von der gesellschaftlichen Ertragsrate und können daher getrennt analysiert werden. Es ist aber schwierig, eine eindeutige Antwort auf die Frage der optimalen Kombination von öffentlichem und privatem Finanzierungsanteil zu finden, da es einerseits nicht einfach ist, den vollen wirtschaftlichen Nutzen von Aus- und Weiterbildung zu quantifizieren, andererseits ist eine Zuordnung auf das Individuum einerseits und die Gesellschaft andererseits schwer möglich.

Es gibt keine übereinstimmende Sichtweise in der Wissenschaft über die Spannweite der echten wirtschaftlichen Erträge der Bildung und die Messmethode. Die methodologischen Probleme ergeben sich aus der Tatsache, dass nicht alle Bevölkerungsgruppen gleiche Bildungschancen haben; der soziale Status der Eltern, die regional oft sehr unterschiedlichen Bildungsmöglichkeiten sowie unterschiedliche angeborene Fähigkeiten sind angebotseitige Faktoren, die für Unterschiede in den individuellen Ertragsraten der Bildung verantwortlich sind. Aber auch nachfrageseitige Faktoren können für unterschiedliche Erträge von Investitionen in die Ausbildung verantwortlich sein. Dazu zählen neben der Wirtschaftsstruktur nach Branchen und Regionen auch die Betriebsgröße und der Beruf. Die Kombination aus Faktoren auf der Angebots- und Nachfrageseite tragen dazu bei, dass die Erträge einundderselben Ausbildung für verschiedene Individuen unterschiedlich hoch sein können (*Card, 1994*)²⁵.

Wenn die Ertragsrate höherer Schulbildung merklich über dem normalen Zinsertrag einer Kapitalinvestition liegt, kann das als Beweis dafür gelten, dass die Gesellschaft zu wenig AbsolventInnen höherer Schulen hat. Sie können daher infolge ihrer Knappheit eine Rente beziehen, die es bei einem höheren Wettbewerb, d. h. mehr AbsolventInnen mit dieser Qualifikation, nicht gäbe.

Ein Überblick über die relativen Einkommen nach höchster abgeschlossener Ausbildung in OECD-Ländern (*OECD, 2000A, 2005C*) zeigt, dass es signifikante Unterschiede in den individuellen Ertragsraten der Aus- und Weiterbildung zwischen den einzelnen Ländern gibt. Im

²⁵) Untersuchungen in England und Irland haben gezeigt, dass sich die Bildungsbeteiligung in höheren Schulen infolge der Verringerung der Ausbildungskosten für Kinder ärmerer Schichten merklich erhöhte. Das führte dazu, dass weniger begabte aus reichen Familien von "guten" Jobs verdrängt wurden, d. h. die Bildungsprämie (Rente), die Kinder begütert Eltern erhielten, schrumpfte (*Dearden, 1998, Denny – Harmon, 2000*).

Vereinigten Königreich verdienten Personen (25- bis 64-Jährige), die nur die Pflichtschule absolviert hatten, d. h. eine Ausbildung unter ISCED 3/4 hatten, um 36% weniger als Personen mit abgeschlossener mittlerer Ausbildung. Das ist einer der höchsten Lohnabschläge von Hilfsarbeitertätigkeit gegenüber Facharbeiterqualifikationen in der OECD. Aber auch in Österreich haben Personen mit höchstens einem Pflichtschulabschluss einen relativ hohen Lohnabschlag gegenüber AbsolventInnen der mittleren Schulen. Er lag 1997 im Schnitt bei 22% und war damit ähnlich hoch wie in Australien (21%).

Übersicht 1: Relative Einkommen der 25- bis 64-Jährigen und der 30- bis 44-Jährigen am Erwerbsarbeitsmarkt nach höchster abgeschlossener Ausbildung und Geschlecht 1997 (ISCED 3/4 = 100)

		Alle Bildungsstufen unter der oberen Sekundarstufe		Tertiärstufe (Typ B)		Tertiärstufe (Typ A) und fortgeschr. Forschungsprogramme	
		ISCED 0/1/2		ISCED 5B		ISCED 5A/6	
		Alter 25-64	Alter 30-44	Alter 25-64	Alter 30-44	Alter 25-64	Alter 30-44
Australien	Männer	87	83	120	116	144	138
	Frauen	85	84	113	112	154	154
	M + F	79	75	103	101	136	131
Österreich**	Männer	78	78	x(5A/6)	x(5A/6)	128	122
	Frauen	74	76	x(5A/6)	x(5A/6)	132	131
	M + F	78	78	x(5A/6)	x(5A/6)	139	135
Vereinigtes Königreich*	Männer	73	70	125	124	157	157
	Frauen	64	61	135	133	188	192
	M + F	64	63	125	125	168	172

Q: OECD (2000), S. 297. – * 1998. – ** WIFO Berechnung basierend auf MZ.

Die Ertragsrate einer Universitätsausbildung (ISCED 5 und 6) relativ zu einer mittleren Fachausbildung ist im Vereinigten Königreich eine der höchsten in den OECD-Ländern (68%), d. h. die Lohnspreizung ist in England zwischen den verschiedenen Bildungsniveaus überdurchschnittlich hoch. Im Gegensatz dazu ist der Mehrertrag einer Universitätsausbildung gegenüber einer mittleren beruflichen Fachqualifikation in Österreich mit 39% relativ gering, ebenso auch in Australien.

Die großen internationalen Unterschiede in den relativen Einkommen verschiedener Ausbildungs- und Qualifikationsniveaus ergeben sich aus einer Vielzahl von Faktoren:

- der Nachfrage nach bestimmten Qualifikationen am Arbeitsmarkt (Wirtschaftsstruktur, Technologie),
- dem Angebot an Arbeitskräften der verschiedensten Ausbildungskategorien,
- Mindestlohnregelung (sie können bewirken, dass die Lohnunterschiede geringer sind als im Fall freier Marktmechanismen, d. h. die Lohndifferenziale können geringer sein als die Produktivitätsunterschiede),

- dem Einbindungsgrad der Berufstätigen in ein Kollektivvertragslohnsystem und dem gewerkschaftlichen Organisationsgrad,
- der Arbeitserfahrung (Alter, Dauer der Beschäftigung) von Arbeitskräften mit geringem und hohem Ausbildungsniveau,
- dem unterschiedlichen Ausmaß von Teilzeitarbeit in den verschiedenen Ausbildungssegmenten,
- der Aufteilung der Ausbildungskosten zwischen dem Individuum, dem öffentlichen Sektor und den Betrieben.

Die Einkommensdifferentiale geben nur erste Anhaltspunkte für den Ertrag der Bildungsinvestition, d. h. einer Verlängerung der Ausbildung. Für eine echte Ertragsrate müssten die Nettokosten der Verlängerung der Ausbildung dem Nettonutzen gegenübergestellt werden. Eine saubere Kalkulation ist aber kaum möglich, da die Bildungskosten nicht zur Gänze vom Staat oder dem Individuum getragen werden. Auch die höhere Arbeitsproduktivität ist nicht nur eine Folge besserer Ausbildung, sondern resultiert auch aus einer fortgeschrittenen Technologie und einer effizienteren Arbeitsorganisation, sowie besserem Management. Hinzu kommt, dass Individuen, die ein höheres Maß angeborener Fähigkeiten und eine größere Motivationsbereitschaft haben, d. h. die geringere Lernkosten aufweisen, eher ihre Ausbildung verlängern als lernschwache Personen. Letztere können aber höhere Löhne erzielen als weniger motivierte Personen mit gleichem Ausbildungsgrad (*Griliches, 1977*). Des Weiteren wären den direkten Ausbildungskosten die Opportunitätskosten hinzuzurechnen, d. h. die entgangenen Erträge infolge einer Verlängerung der Ausbildung (bei sofortiger Arbeitsaufnahme nach der Pflichtschule könnte ja schon Erwerbseinkommen lukriert werden). Entgangene Erträge sind nicht nur ein wichtiger Bestandteil der individuellen oder privaten Bildungskosten, sondern auch der gesellschaftlichen Kosten infolge von entgangenen Steuereinnahmen und Sozialversicherungsabgaben. Des Weiteren muss die Steuerprogression berücksichtigt werden, wenn man individuelle und gesellschaftliche Nettoertragsraten der Investitionen in die Aus- und Weiterbildung über den Lebenshorizont berechnen will.

Ein weiterer Aspekt trägt ein gewisses Maß der Unsicherheit in die Kalkulation der Ertragsrate hinein, nämlich die erwartete Beschäftigungsdauer im Erwerbszyklus, da sie den Abzinsungsfaktor des erwarteten Lebenseinkommens beeinflusst (subjektiver Zinssatz). Die Erträge des Schulbesuches sind vor allem am Beginn des Erwerbslebens hoch – in dieser Phase sind sie aus den unterschiedlichen Einstellungsgehältern nach Schulbildung ableitbar. Mit der Dauer der Erwerbstätigkeit übernimmt der Arbeitsmarkt in hohem Maß die Weiterbildung, d. h. die Arbeitserfahrung wird ein bestimmender Faktor für das weitere Lebenseinkommen (einschließlich Pensionen). Diese Ausführungen verdeutlichen, dass die üblichen Regressionsanalysen zur Berechnung von Bildungsertragsraten den Grad der Komplexität der Informationen, die für eine exakte Kalkulation der Kosten und des Nutzens der Bildung nötig wären, nicht erfassen können.

Weitere Faktoren, die zu berücksichtigen wären, sind:

- das Steuersystem,
- die echte Dauer der Ausbildung, die ja häufig länger als die Norm ist,
- Beiträge in das Pensionssystem.

Die beiden ersten Faktoren reduzieren die Nettoertragsrate der Bildungsinvestitionen, der dritte Faktor erhöht den Ertrag.

Zusammengefasst kann man sagen, dass die individuelle Nettoertragsrate geringer sein kann als die gesellschaftliche. Das ist vor allem dann der Fall, wenn es eine solidarische Lohnpolitik gibt und hohe Standards der Wohlfahrt (Lohnersatzleistungen und Sozialhilfe).

Der Unterschied zwischen der mikroökonomischen und der makroökonomischen Ertragsrate der Bildungsinvestition sollte wegen der Gefahr von falschen Anreizwirkungen nicht zu hoch werden. Eine zu große positive Diskrepanz (Individualertragsrate – Sozialertragsrate > 0) kann dazu führen, dass die Schulbesuchsquote in höheren Schulen/Universitäten höher ist, als es das Entwicklungsniveau der Volkswirtschaft verlangt. Eine zu große negative Diskrepanz (Individualertragsrate – Sozialertragsrate < 0) kann die individuelle Motivation zur Verlängerung der Ausbildung so stark reduzieren, dass anhaltende Produktivitätssteigerungen und Wirtschaftswachstum nicht mehr sichergestellt sind.

Eine Differenzierung der Ertragsrate der verschiedenen Ausbildungspfade ist sinnvoll, wenn man Anhaltspunkte für bildungspolitische Weichenstellungen gewinnen will.

Einen wichtigen Beitrag zur Analyse der Ertragsraten der Bildung hat *Psacharopoulos* (1987) geliefert. Er hat internationale Vergleiche angestellt, insbesondere zwischen entwickelten Industrieländern und Entwicklungsländern. Die Ergebnisse müssen mit Vorsicht interpretiert werden, insbesondere infolge der schwachen Datenlage und einiger mutiger Annahmen. *Castellanos* (1987) hat die wesentlichen Ergebnisse folgendermaßen zusammengefasst:

- Ertragsraten von Investitionen in Aus- und Weiterbildung sind in Entwicklungsländern höher als in Industrieländern,
- Volksschulbildung hat den höchsten Ertrag,
- Ertragsraten der Bildungsinvestitionen übertreffen in Entwicklungsländern Investitionen in den physischen Kapitalstock während sie in Industrieländern im Schnitt etwa gleich hoch sind,
- Unterschiede im Einkommen je Einwohner können eher aus dem unterschiedlichen Bildungsgrad der Bevölkerung erklärt werden als aus der unterschiedlichen physischen Kapitalausstattung,
- Bildungsinvestitionen tragen in hohem Maße zum Wirtschaftswachstum bei, insbesondere in Entwicklungsländern.

Schätzungen der individuellen und gesellschaftlichen Ertragsraten der Schulbildung (*OECD*, 2004, 2005B) zeigen, dass die obere Sekundarstufe im Allgemeinen die höchsten Erträge abwirft, gefolgt von Universitätsausbildung und in weitere Folge nichtuniversitärer post-sekundärer Ausbildung. In Australien gibt es einen deutlichen Geschlechterunterschied in den Ertragsraten der Ausbildung. Männer haben die höchsten Ertragsraten mit einer Universitätsausbildung und Frauen mit einer oberen Sekundarabildung. Dieser Unterschied deutet auf eine klare Geschlechtersegmentation im Bildungssektor und am Arbeitsmarkt hin. Eine jüngere Schätzung für Australien (*Borland et al.*, 2000) zeigt, dass die individuelle Ertragsrate für universitäre Ausbildung im Jahr 1997 bei 15% im Schnitt lag und die gesellschaftliche Ertragsrate bei 16,3%.

Eine differenziertere Schätzung individueller Ertragsraten der Bildung im Vereinigten Königreich geht von einer Kohorte von Individuen aus, die 1958 geboren wurden, und verfolgt ihren Schul- und späteren Erwerbsverlauf bis 1991 (*Dearden*, 1998). Diesen Daten zufolge lagen die individuellen Ertragsraten für die Verlängerung der Ausbildung im Schnitt bei 7% pro Jahr für Männer und bei 10% für Frauen. Wenn man in der Funktion berücksichtigt, dass es ein Stadt-Land-Lohngefälle gibt, verringert sich der Ertrag der Bildungsinvestition. Wenn man den Unterschied in angeborenen Fähigkeiten, gemessen am Testergebnis im 8. Schuljahr in Mathematik und im Lesen berücksichtigt, sinkt die Ertragsrate der Bildungsverlängerung weiter. Wenn man zusätzlich berücksichtigt, dass der familiäre Hintergrund der Eltern (sozialer Status und Interesse an der Schulbildung der Kinder) für den Schulerfolg wichtig ist und das erzielbare Einkommen von der Wirtschaftsbranche und der Betriebsgröße abhängig ist, in der man beschäftigt ist, reduziert sich der Ertrag der Bildung auf 4,8% bei Männern und 8,3% bei Frauen.

Andere Datenquellen, z. B. Familienausgabenerhebung, die Familienressourcenerhebung sowie das Britische Haushaltspanel, bestätigen die obigen Ergebnisse der Longitudinaldatenanalyse. Eine lange Zeitreihe von Querschnittsdatenerhebungen erlaubt zusätzlich noch Aussagen über die Entwicklung der Erträge der Schulbildung im Zeitverlauf. Aus diesen Analysen kann man schließen, dass

- im Schnitt für alle Ausbildungsgrade die Beziehung zwischen dem Lohnniveau und der Ausbildung bei Männern flacher ist als bei Frauen, dass aber Männer im Schnitt mehr verdienen als Frauen,
- der Ertrag der Verlängerung der Ausbildung in den späten achtziger Jahren und frühen neunziger Jahren gestiegen ist, obschon es eine signifikante Steigerung der Bildungsbeeteiligung in mittleren und höheren Schulen in dieser Zeit gegeben hat, d. h. die Lohnunterschiede zwischen den Qualifikationsebenen haben zugenommen,
- der Ertrag einer längeren Beschäftigungsdauer (Arbeitserfahrung) für Männer höher ist als für Frauen, was darauf hindeutet, dass Männer eher in Großbetrieben mit ausgeprägten Karriereleitern und Senioritätsentlohnung arbeiten als Frauen,

- der Ertrag einer Universitätsausbildung gegenüber Matura (A-levels) ist von der Studienrichtung abhängig (*Harkness – Machin, 1999*),
- Diplome im Bereich der Natur- und Ingenieurwissenschaften sowie in Sozial- und Managementwissenschaften haben die höchsten Erträge,
- HumanwissenschaftlerInnen und AbsolventInnen von Kunstakademien haben die geringsten Erträge,
- Frauen konnten in den neunziger Jahren in folgenden Fachrichtungen der Universitätsausbildung ihre Erträge steigern: den Naturwissenschaften (inklusive Medizin), dem Ingenieurbereich sowie in den Humanwissenschaften/Kunstakademien; sie mussten aber Abstriche im Einkommenszuwachs gegenüber den achtziger Jahren hinnehmen, wenn sie Rechtswissenschaften studierten,
- Erträge der Universitätsausbildung stiegen bei Männern seit den achtziger Jahren in allen Fächern außer den Humanwissenschaften/Kunstakademien – hier hatten Männer kaum je einen höheren Investitionsertrag als mit Maturaabschluss (A-Levels).

Es ist sehr schwierig, branchenspezifische von berufsspezifischen Ertragsraten der Aus- und Weiterbildung zu trennen. Gewisse Berufe sind fast ausschließlich Tätigkeiten im öffentlichen Sektor, z. B. medizinische Fachkräfte und Lehrkräfte, andere sind auf die Privatwirtschaft abgestellt, z. B. VerkäuferInnen. Im Vereinigten Königreich haben Frauen dieselbe Bildungsertragsrate im öffentlichen Sektor wie in der Privatwirtschaft. Bei Männern gibt es einen minimalen Unterschied – die Bildungsertragsrate ist im öffentlichen Sektor um 1% geringer als in der Privatwirtschaft²⁶⁾. Die obigen Berechnungen für England stellten Brutto-Ertragsraten der Investitionen in eine längere Ausbildung dar, d. h. einkommensbezogene Steuern und Transferleistungen blieben unberücksichtigt. Ertragsraten auf Basis der Nettoeinkommen (Haushaltspaneldaten und Haushaltserhebung) liegen um ca. 20% unter den Brutoraten. Sie liegen bei 5% für Männer und bei 7% für Frauen. Vergleichbar differenzierte Analysen gibt es für Österreich nicht, nicht zuletzt weil es keine ähnlich strukturierten Datenbasen gibt. Berechnungen in Österreich basieren auf Sondererhebungen des Mikrozensus; *Fersterer – Winter-Ebmer (2002)*²⁷⁾ legen nahe, dass die Ertragsrate einer Verlängerung der Ausbildung über die Pflichtschule hinaus zwischen 6% und 8% liegt. Damit entsprechen sie etwa dem Vereinigten Königreich. Sie haben sich allerdings in den neunziger Jahren gegenüber den achtziger Jahren leicht verringert, was besagt, dass die Nachfrage nach höheren Qualifikationen weniger rasch anstieg als das Angebot.

Hartog (2000) weist darauf hin, dass zwischen den Qualifikationen, die das Schulsystem hervorbringt und den Qualifikationen, die am Arbeitsmarkt nachgefragt werden, eine Kluft entstehen kann. Zu jedem Zeitpunkt gibt es eine gewisse Diskrepanz (Mismatch) zwischen den

²⁶⁾ Genaueres hierzu in *Disney et al (1998)*.

²⁷⁾ Die Berechnungsmethode folgt *Mincer (1974)*.

qualifikationsspezifischen Anforderungen eines Jobs und den Kenntnissen der Beschäftigten. Auch wenn man annimmt, dass es einen gewissen Spielraum zwischen den in der Schule erlernten und den am Job benötigten Qualifikationsanforderungen gibt, d. h. eine gewisse Substituierbarkeit von Personen gibt, die verschiedene Ausbildungswege absolviert haben, kann es im Laufe der Zeit zu einer zunehmenden Diskrepanz zwischen erlernten und vom Markt nachgefragten Kenntnissen kommen. Die Kenntnisse, die von den Schulen vermittelt werden, verlieren infolge des technischen Fortschritts ihre Relevanz. Demographischer Strukturwandel und die Beschleunigung des technologischen Wandels können zu einem Auseinanderlaufen der vorhandenen und der für die Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit gebrauchten Qualifikationen in einer Gesellschaft führen. In der Folge kann sich ein gewisses Maß der Über- und Unterqualifikation herausbilden. Überqualifizierung besteht, wenn die tatsächlichen Kenntnisse im ausgeübten Job nicht zur Gänze genutzt werden. Bei Unterqualifizierung ist das Gegenteil der Fall, d. h. die Kenntnisse reichen nicht aus, um alle Jobanforderungen abdecken zu können. Die Termini "Über- und Unterqualifikation" (over- und under-education) sehen im Ausbildungssystem ein Element des wirtschaftlichen Produktionsprozesses; sie haben daher eine enge Produktivitäts- und Effizienzrechnung vor Augen. Der soziale Aspekt und der Konsumcharakter der Bildung bleibt außer Betracht.

Berechnungen von Hartog zufolge sind die Bildungserträge im Falle einer Überqualifikation zwar positiv aber kleiner als bei passender Qualifikation; der Grenzertrag der Unterqualifikation ist negativ, d. h. man muss einen Lohnabschlag gewärtigen, wenn man für den Job nicht ausreichend qualifiziert ist. Der Lohnabschlag ist aber geringer für Unterqualifizierung als für Überqualifizierung.

Es gibt klare Hinweise dafür, dass sich das Ausmaß der Über- und Unterqualifizierung der Arbeitskräfte mit zunehmendem Alter und steigender Arbeitserfahrung verringert. Das ist darauf zurückzuführen, dass Arbeitskräfte, die für ihren Job überqualifiziert sind, häufig den Job wechseln, bis die eigenen Fähigkeiten mit den Anforderungen des Jobs übereinstimmen. Im Fall der Unterqualifizierung hingegen bleibt der Beschäftigte meist im selben Unternehmen, wo er in den Bereichen, für den die Kenntnisse nicht ausreichen und die für den Betrieb wichtig sind, vom Unternehmen ausgebildet wird (lohnmaximierendes Mobilitätsverhalten).

Daher ist zu erwarten, dass die Löhne nur im Falle der Einstiegsgehälter den Ertrag der Schulbildung abbilden. Je weiter man sich von der Eintrittspforte in den Arbeitsmarkt/Betrieb wegbewegt, desto weniger ist der Lohn ein Resultat der schulischen Ausbildung, sondern eine Funktion der Regelmechanismen des Arbeitsmarktes. Phasen der Arbeitslosigkeit erschweren ebenso wie die Beschäftigungsdauer eine eindeutige Aussage über die Ertragsrate der Bildungsinvestition.

Demnach kann ein angebotsseitiger Wandel der Qualifikationsstruktur ebenso wie ein nachfrageseitiger einen steigenden oder sinkenden Trend der Ertragsrate der Aus- und Weiterbildung zur Folge haben. Hierzu ein Zitat von *Hartog* (2000, S. 141): "The returns to education depend on the job, and hence, the earnings difference between individuals with different

education is not constant". Daher sollte man bei Berechnungen der finanziellen Ertragsrate der Aus- und Weiterbildung zusätzlich zum durchschnittlichen Ausbildungsniveau der Erwerbsbevölkerung auch die Verteilung auf die verschiedenen Ausbildungsformen berücksichtigen.

Die Struktur und Entwicklung der Einstiegsgehälter nach Ausbildung in Österreich zeigt, dass es merkliche Unterschiede in den Einstiegsgehältern und –gehältern nach Branchen für ein und dieselbe Ausbildung gibt. Hierfür sind viele Faktoren verantwortlich, unter anderem der unterschiedliche Grad der Teilbarkeit von Aufgaben in einer Branche (Bandbreite der Tätigkeiten innerhalb eines Sektors), die Betriebsgrößenstruktur der Branche, unterschiedliche Produktivität und/oder Marktmacht sowie gewerkschaftlicher Organisationsgrad eines Wirtschaftssektors. In einer Hochlohnbranche verdienen nicht nur die hochqualifizierten FacharbeiterInnen und AkademikerInnen mehr als in einer Niedriglohnbranche sondern auch die HilfsarbeiterInnen (Biffi, 2002).

Daraus folgt, dass sich das durchschnittliche Einstiegsgehalt einer Ausbildungsform bei einer Verschiebung der Beschäftigung von Hochlohnbranchen zu Niedriglohnbranchen für alle Ausbildungsebenen verringern kann, ohne dass sich die Lohnhierarchie nach Ausbildung innerhalb der Wirtschaftssektoren verändern muss.

Die Lohnstruktur nach Ausbildungsebene kann sich aber auch verändern, wenn der Strukturwandel der Beschäftigung innerhalb der Branchen nach Qualifikationen rascher vonstatten geht, als der des Angebots an Arbeitskräften. Ein Auseinanderlaufen der angebotenen und nachgefragten Qualifikationsstrukturen kann nicht nur die Entwicklung der qualifikationsspezifischen Arbeitslosigkeit beeinflussen, sondern auch die der Lohnstruktur nach Ausbildung. Ein relatives Überangebot an gewissen Qualifikationen resultiert, ceteris paribus, in unterdurchschnittlichen, und eine relative Verknappung in überdurchschnittlichen Lohnsteigerungen für die jeweilige Qualifikation. Da ein Vergleich der relativen Lohnsteigerungen allein keine ausreichende Information über die relativen Knappheitsverhältnisse liefert, ist zusätzlich die Entwicklung der Arbeitslosigkeit nach Qualifikationen zu berücksichtigen. Löhne spiegeln nämlich nicht nur Marktfaktoren wieder, sondern auch sozialpolitische Schwerpunktsetzungen.

Diese Ausführungen zeigen, dass man sehr vorsichtig bei der Bewertung der durchschnittlichen Lohnentwicklung sein muss; eine Stagnation oder rückläufige Entwicklung muss nicht das Resultat von Lohnzurückhaltung sein, sondern kann auch die Folge eines Strukturwandels in Richtung Niedriglohnbranchen und –tätigkeiten sein. Auch die Entwicklung der gesamtwirtschaftlichen Aus- und Weiterbildung kann vom Strukturwandel beeinflusst sein, da es einen deutlichen Unterschied in der Aus- und Weiterbildung nach Branchen und Berufen gibt. Es ist somit sehr wichtig, sich über die Anreiz- und Wirkungsmechanismen der Aus- und Weiterbildung Klarheit zu verschaffen, bevor man an die Planung eines Systems des lebensbegleitenden Lernens geht. Es ist wichtig, den Zusammenhang zwischen Arbeitsmarkt und Weiterbildung herzustellen. Allein aus der zunehmenden Flexibilisierung und Spezialisierung des Arbeitsmarktes ist eine Änderung des Aus- und Weiterbildungsbedarfs abzuleiten. Ein weiterer Faktor ist die Alterung der Erwerbsbevölkerung.

3. Finanzierung und Förderung von lebensbegleitendem Lernen in Österreich

Lorenz Lassnigg, Stefan Vogtenhuber, Peter M. Steiner

3.1 Ausgangspunkt: Befunde und Ergebnisse aus der internationalen Diskussion¹⁾

In den letzten Jahren ist die Entwicklung von lebensbegleitendem Lernen als neues bildungspolitisches Paradigma in der internationalen und europäischen Politik zunehmend beachtet worden und es gibt eine Reihe von Forschungsergebnissen im Rahmen der Expertise der internationalen und Europäischen Institutionen, insbesondere von OECD²⁾, EU³⁾ und jüngst auch von EENEE⁴⁾. Der Forschungsstand befindet sich stark im Fluss und die international vergleichende empirische Informations- und Wissensbasis wurde in den letzten Jahren zwar deutlich verbessert, ist aber immer noch schwach. Man kann die stilisierten Ergebnisse zur Finanzierung des nicht-formalen Lernens aus der internationalen Forschung und Diskussion auf Basis dieser Literatur folgendermaßen zusammenfassen (siehe ausführlicher Lassnigg 2005, 2007, Lassnigg et al. 2007)⁵⁾:

- Entgegen den expansiven Forderungen auf der politischen Ebene ist die Beteiligung an beruflicher Weiterbildung auf EU-Ebene tendenziell rückläufig;

¹⁾ Dieser Beitrag beruht auf einem Forschungsbericht des IHS im Auftrag der AK, Lorenz Lassnigg, Stefan Vogtenhuber, Peter M. Steiner (2007) Weiterbildung in Österreich. Finanzierung, Beteiligung und Wirkungen. Internet: <http://www.equi.at/pdf/ak-ihs-weiterbildung.pdf>

²⁾ Im Rahmen der OECD wurden seit dem Grundlegendokument von 1996 [OECD (1996) Lifelong Learning for All. Paris: OECD] eine Reihe von Studien veröffentlicht, und es wurde ein mehrjähriger zweistufiger Reviewprozess von 17 Länderstudien durchgeführt [Übersicht siehe: http://www.oecd.org/document/3/0,2340,en_2649_34509_11997955_1_1_1_1,00.html; Stand 19.11.2006], zu dem es mehrere Veröffentlichungen gibt [zusammenfassend siehe: OECD (2005) Promoting Adult Learning. Paris: OECD [Info: http://www.oecd.org/document/57/0,2340,en_2649_34509_36675769_1_1_1_1,00.html; Stand 19.11.2006] und Paris: OECD (2003) Beyond Rhetoric Adult Learning Policies and Practices [Info: http://www.oecd.org/document/21/0,2340,en_2649_34509_2492821_1_1_1_1,00.html; Stand 19.11.2006]

³⁾ Vgl. u.a. die jährlichen Berichte zu Employment in Europe [Info: http://ec.europa.eu/employment_social/employment_analysis/employ_2006_en.htm; Stand 19.11.2006]

⁴⁾ European Expert Network on Economics of Education (EENEE), siehe insbesondere Wößmann L/ Schütz G (2006): Efficiency and Equity in European Education and Training Systems. Analytical Report for the European Commission prepared by the European Expert Network on Economics of Education (EENEE) (Version: 2 [Stand: 30.10.2006]6.4.2006), abrufbar unter: <http://ec.europa.eu/education/policies/2010/doc/eenee.pdf> [Stand: 19.11.2006]

⁵⁾ Lassnigg L. (2005): Lifelong learning, school to work and labour market transitions. Position paper workpackage 4. (TLM.NET 2005 Working Paper No. 2005-06). Amsterdam: SISWO/Social Policy Research. (Download: http://www.siswo.uva.nl/tlm/root_files/LorenzLassnigg.pdf); Lassnigg L. (2007): Faktenlage, Positionen und Fragen in den Prioritäten für die LLL-Strategie. Wien. Online im Internet: <http://www.erwachsenenbildung.at/magazin/07-0/meb-ausgabe07-0.pdf>; Lassnigg L., Burzlaff H, Davia Rodriguez M, Lassen M, eds. (2007) Lifelong learning. Building bridges through transitional labour markets. Apeldoorn Antwerpen: Spinhuis.

- der größte Teil der beruflichen Weiterbildung wird von den Unternehmen finanziert und findet auch während der Arbeitszeit statt, es bestehen jedoch große Unterschiede zwischen verschiedenen Typen von Unternehmen (Größe, Wirtschaftsbereiche, Organisationsstruktur, Innovationskraft, etc.) hinsichtlich der Beteiligung und Förderung von Weiterbildung;
- die Unternehmen finanzieren nicht nur spezifisches sondern auch allgemeines Lernen, dies wird in ökonomischen Analysen unterschiedlich gewertet, manche Studien betonen die unauflösliche Mischung von allgemeinem und spezifischem Lernen in der Realität, andere sehen Marktversagen, wenn Unternehmen in allgemeines Lernen investieren, dem durch öffentliche Interventionen entgegengewirkt werden sollte;
- auf der Seite der Beschäftigten besteht das "Matthäus-Prinzip": wer schon viel Bildung hat bekommt mehr Weiterbildung – auch dies wird neuerdings unterschiedlich gewertet, indem nun von einflussreichen ForscherInnen der persönlich akkumulierte Bildungsstock als wesentlicher Faktor für die weiterhin zu erzielenden Erträge gesehen wird (wenn dieser zu gering ist, seien keine positiven Netto-Erträge mehr zu erzielen);
- besonders benachteiligt hinsichtlich der Beteiligung an Weiterbildung sind ältere Personengruppen und nicht oder nicht-standardisiert Beschäftigte;
- man weiß insgesamt wenig über Weiterbildung; und was man weiß bezieht sich mehr auf den Zugang als auf die Wirkungen von Weiterbildung; es gibt Ergebnisse zu (teilweise beträchtlichen) positiven Erträgen, neuerdings wird jedoch die Kosten-Nutzen-Relation im Vergleich zur Grundbildung eher ambivalent und pessimistisch eingeschätzt;
- hinsichtlich des Zuganges gibt es unterschiedliche Barrieren und unterschiedliche Formen von Marktversagen bei unterschiedlichen Gruppen, insgesamt ist der Zeitmangel wichtiger als der Ressourcenmangel, finanzielle Zugangsbarrieren bestehen jedoch bei den wenig Gebildeten, bei den wenig Verdienenden und bei den sozial und ökonomisch benachteiligten Personengruppen;
- nach langjährigen stilisierten Befunden aus vielen Studien auf Basis individueller Einkommen und unternehmensbezogener Produktionsfunktionen teilen sich die Erträge zur Hälfte auf die Unternehmen und die Beschäftigten – wenn die Unternehmen hauptsächlich finanzieren besteht daher besteht Marktversagen und Unterinvestition; nach neueren Ergebnissen sind die Produktivitätsgewinne der Unternehmen weitaus höher als die Erträge der ArbeitnehmerInnen;
- stilisierte Ergebnisse über die Wirkungen von Weiterbildung unterscheiden Beschäftigungs- und Einkommenseffekte, die sich unterschiedlich auf unterschiedliche Gruppen verteilen: positive Einkommenseffekte gibt es eher bei den jüngeren und höher gebildeten Gruppen (oft in Zusammenhang mit beruflicher Mobilität), Stabilisierungseffekte gibt es eher bei den älteren und weniger gebildeten Gruppen;

- im Bereich der arbeitsmarktpolitischen Förderung von Ausbildung sind die kurzfristigen Beschäftigungs- und Einkommenseffekte widersprüchlich und weniger positiv als erwartet, etwa die Hälfte der Studien ergibt positive Beschäftigungs- und/oder Einkommenseffekte, die Berücksichtigung der Maßnahmekosten ergibt dann eher negative Kosten-Nutzen-Relationen – gegenwärtig besteht eine ideologische Tendenz, die Ergebnisse noch ungünstiger darzustellen, als sie tatsächlich sind;
- bei Jugendlichen sind die kurzfristigen direkt beschäftigungsorientierten Effekte von arbeitsmarktpolitischen Ausbildungsmaßnahmen stark übereinstimmend sehr ungünstig;
- öffentliche Förderungen sind effizienter, wenn sie gezielt auf benachteiligte und bildungsferne Gruppen konzentriert sind, es gibt große Mitnahmeeffekte von öffentlichen Förderungen, unterschiedlich nach Art der Förderung (besonders bei steuerlichen Maßnahmen wurden teilweise hohe Mitnahmeeffekte gefunden);
- bei Förderungen, die auf der individuellen Seite ansetzen (Vouchers, Zeitkonten, etc.) gibt es hohe Effizienzerwartungen, aber offensichtlich auch sehr beträchtliche Akzeptanz- und Implementationsprobleme; es muss differenziell vorgegangen werden, indem gezielt stärkere Anreize bei benachteiligten Gruppen zu setzen sind;
- bei steuerlichen Förderungen wird die Wirksamkeit und Effizienz weitgehend in Frage gestellt.

Aus diesen Ergebnissen werden in der globalisierten weiterbildungspolitischen Diskussion Schlussfolgerungen gezogen, die gezielte Interventionen und Förderungen insbesondere für bildungsferne, einkommensschwache und benachteiligte Gruppen befürworten. Gleichzeitig hat sich zunehmend eine Präferenz für die Nutzung des Marktmechanismus und der Humankapitallogik bei Interventionen und Förderungen im Bereich der Weiterbildung verstärkt und weithin durchgesetzt. Auf der einen Seite wird betont, dass Lifelong Learning nicht nur direkt ökonomische Ziele verfolgen soll, sondern auch der sozialen Integration und Kohäsion wie auch der individuellen Entwicklung verpflichtet sein soll. Auf der anderen Seite wird in den politischen Empfehlungen die interne und externe ökonomische Effizienz politischer Maßnahmen und damit öffentlicher Ausgaben stark in den Mittelpunkt gerückt. D.h. die Maßnahmen sollen die geringstmöglichen Kosten bei den bestmöglichen Effekten haben (interne Effizienz) und sie sollen im Vergleich zu alternativen Mittelverwendungen das beste Kosten-Nutzen-Verhältnis haben (externe Effizienz). Die politischen Vorschläge enthalten zwei weitere Spezifikationen: erstens soll möglichst betriebsnahe Weiterbildung gefördert werden und zweitens sollen Förderungen möglichst bei der Stärkung der individuellen Marktmacht und -fähigkeit ansetzen. *Beides scheint jedoch gerade bei den besonders zu priorisierenden sozial und ökonomisch benachteiligten und bildungsfernen Gruppen nicht besonders gut zu funktionieren.*

Gegenüber dem Marktideal und gegenüber diesen Effizienzkriterien schneiden öffentliche Förderungen für Erwachsenenbildung nach den neuesten Ergebnissen oft nicht sehr gut ab. Marktversagen und externen Effekte in Form von sozialen Erträgen werden zwar im Prinzip an-

erkannt, jedoch werden sie gleichzeitig in quantitativer Hinsicht bisher nicht in ausreichendem Maße als nachgewiesen angesehen, um starke öffentliche Interventionen ganz klar rechtfertigen zu können. Das Problem wird zunehmend darin gesehen, dass die Erträge von benachteiligten Gruppen im Erwachsenenalter im Vergleich zu den erforderlichen Investitionen geringer seien, mit der Folge von negativen Netto-Erträgen. Dies wird damit begründet, dass die vorhandenen Kompetenzen oft nicht ausreichen würden, um von den Bildungsmaßnahmen entsprechend profitieren zu können (dies kann man gewissermaßen als ökonomische "Rechtfertigung" des Matthäus-Effektes lesen, überspitzt ausgedrückt: "es wird ihnen nicht gegeben, weil sie es nicht verdienen"). Die EU-Kommission hat diese Botschaften aus der US-Forschung, die den bildungspolitischen Fokus sehr stark auf die (langfristig sicherlich wirksame) Frühförderung lenken, zuletzt übernommen und propagiert (EU-Kom 2006)⁶⁾. Erstens wären diese Ergebnisse jedoch weiter zu prüfen, zweitens ist auch die starke (Über)-Betonung direkt ökonomischer Kriterien in der Weiterbildung in Frage zu stellen.

Im Hinblick auf die Entwicklung von politischen Strategien zum Einsatz öffentlicher Mittel zur Förderung des Lifelong Learning stellt sich erstens die Frage der Abwägung zwischen den verschiedenen Bereichen des Bildungswesens und zweitens insbesondere und zunehmend verstärkt die Frage der Gewichtung zwischen den drei großen Zielbereichen:

- ökonomische Entwicklung,
- sozialer Zusammenhalt und
- persönliche Entwicklung.

In beiden Fragebereichen gibt es die Tendenz der "Ökonomisierung" in doppeltem Sinne: Einerseits im Sinne des ökonomischen Einsatzes der (öffentlichen) Mittel und andererseits im Sinne der dominierenden Gewichtung der ökonomischen Aspekte in der politischen Gestaltung.

Die neueren bildungsökonomische Studien aus den USA (nur dort gibt es bisher die Informations- und Datengrundlagen für derartige langfristig orientierte Forschungen), die auch von der EU-Kommission aufgenommen wurden, versuchen erstens die ökonomische Kosten-Ertrags-Relation von Bildungsinvestitionen im Lebensverlauf abzuschätzen, und zweitens die Unterschiede dieser Relation nach dem sozioökonomischen Hintergrund zu vergleichen, also wenn man so will: die ökonomischen Kosten der Ungleichheit zu erfassen. Für die Erwachsenenbildung ergeben sich in dieser Betrachtung – wie schon gesagt – schlechtere Netto-Erträge bei benachteiligtem sozio-ökonomischen Hintergrund im Vergleich zu günstigem sozio-ökonomischen Hintergrund, während dieses Verhältnis im frühen Alter der Vorschule und der Grund-

⁶⁾ EU-Kom (2006), Effizienz und Gerechtigkeit in den europäischen Systemen der allgemeinen und beruflichen Bildung. Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. KOM(2006) 481 endgültig, 8.9.2006, Brüssel http://ec.europa.eu/education/policies/2010/doc/comm481_de.pdf [30.1.2007].

schule umgekehrt ist. Dieses Ergebnis nimmt letztlich der Dringlichkeit der öffentlichen Förderung von Erwachsenenbildung einiges vom "ökonomischen Rückenwind" der letzten Jahre.

Dies rückt das Verhältnis von ökonomischen, sozialen und persönlichen Aspekten in der bildungspolitischen Zielfunktion wieder stärker in den Vordergrund und macht klar, dass diese drei Bereiche jeweils ihre eigenen Zielsetzungen erfordern. Die alte und immer wiederkehrende Hoffnung der MarktwirtschaftlerInnen, dass mit der Erfüllung der ökonomischen Imperative gleichsam auch automatisch die sozialen und persönlichen Ziele mit erfüllt werden, relativiert sich damit wieder stärker. Im deutschen Bericht zur Finanzierung der Erwachsenenbildung (Expertenkommission 2004)⁷ wird dies auch explizit deutlich gemacht, indem ein sehr breiter Instrumentenmix vorgeschlagen wird.

3.2 Befunde für Österreich

Anknüpfend an diesen Diskussionsstand wurden für Österreich einige Aspekte der Finanzierung von Weiterbildung im Zusammenhang mit Beteiligungsmerkmalen näher untersucht. Hauptquelle war das Mikrozensus Zusatzmodul von 2003/2, es wurden aber auch andere verfügbare Datenquellen (EU-Continuing Vocational Training Survey 2000 – CVTS) herangezogen.

3.2.1 Ausgaben für Weiterbildung, öffentlich, betrieblich und privat

Anknüpfend an frühere Studien wurde die Verteilung der Ausgaben auf die verschiedenen Akteure (öffentliche Hand, Betriebe, und Privatpersonen) untersucht. Insgesamt gibt es nach wie vor keine sicheren Ergebnisse und keine regelmäßige systematische Erfassung. Insbesondere die Schätzungen für die Ausgaben der Privatpersonen divergieren sehr stark zwischen verschiedenen Quellen.

⁷) Expertenkommission (2004): Der Weg in die Zukunft. Schlussbericht der unabhängigen Expertenkommission Finanzierung Lebenslangen Lernens. Online im Internet http://www.bmbf.de/pub/schlussbericht_kommission_III.pdf . 2007-02-04.

Tabelle 1: Öffentliche Ausgaben für Weiterbildung (zu Preisen von 2004) in Mio. EUR

Öffentliche Ausgaben für Erwachsenenbildung und Weiterbildung zu Preisen von 2004 (BIP-Deflator; in Mio. EUR)	1985 ¹	1995 ¹	1999	2004
Schulische Formen für Berufstätige	71,2	121,0	163,3	166,1 ²
Erwachsenenbildung:				
Länder (inkl. Wien; Nettoausgaben für Erwachsenenbildung, Untergruppe 27)	-	37,6	60,9	49,9
Gemeinden (Nettoausgaben für Erwachsenenbildung, Untergruppe 27)	-	23,5	23,9	25,5
Bund (Förderungen und Einrichtungen; Bruttoausgaben, Kap. 1221, 1243)	13,8	16,6	22,0	13,2
Beratungs- und Weiterbildungsmaßnahmen (Bund, Ansatz 60106)				10,2
Pädagogische Institute (Bund, Kap. 1294)	14,1	26,1	27,7	26,4
Verwaltungsakademie (Bund, Kap. 7020) ³	3,2	5,9	5,6	
Förderung Donau-Universität Krems (Bund, Land)				5,9
Summe der Ausgaben der öffentlichen Gebietskörperschaften für Erwachsenenbildung und Weiterbildung	-	230,8	303,5	297,2
Darunter Ausgaben des Bundes ohne Schulen für Berufstätige und Donau-Universität	31,1	48,6	55,3	49,8 ⁴
<i>Anteil der Erwachsenenbildung und Weiterbildung an den öffentlichen Bildungsausgaben insgesamt</i>	-	1,9%	2,3%	2,3% ⁵
AMS-Weiterbildung ⁶ und ESF			501,9	600,0

Quelle: Bundesrechnungsabschlüsse, Statistik Austria (UOE-Tabellen), Ofner/Wimmer (1998); Berechnungen: IHS.

¹ Angaben aus der Studie von Ofner/Wimmer (1998) zu Preisen von 2004.

² Erweiterte Abgrenzung der Ausgaben für schulische Formen für Berufstätige: öffentliche Ausgaben inkl. Anteil an Zentralverwaltung und zentralen Ausgaben (Bund, Länder, Gemeinden) für BMS, BHS, AHS sowie lehrer- und erzieherbildende Anstalten. Diese Ausgaben wurden hier mithilfe der Klassenanzahl für Berufstätige aus den gesamten Ausgaben herausgeschätzt. Die Verwendung der Schülerzahl würde zu geringfügig niedrigeren Ausgaben führen.

³ Organisatorische Auflösung der Verwaltungsakademie im Jahr 2003. Seither sind die Ressorts für die Grundausbildung verantwortlich.

⁴ Auch wenn man die Schulen für Berufstätige dazuzählt, verringert sich der absolute Beitrag des Bundes zwischen 1999 und 2004, die Summen betragen im Jahr 1985: 102,3 Mio. EUR, im Jahr 1995: 169,6 Mio. EUR, im Jahr 1999: 218,6 Mio. EUR und im Jahr 2004: 215,9 Mio. EUR.

⁵ Bezogen auf die Bildungsausgaben 2002, mittels BIP-Deflator zu Preisen von 2004.

⁶ Inkl. umgewidmeter passiver Mittel für Schulung nach KuG-Bezug und Bildungskarenz.

Die *öffentlichen Ausgaben* (Bund, Länder und Gemeinden; Tabelle 1) für Weiterbildung und Erwachsenenbildung liegen bei 300 Mio. EUR und haben 1999-2004 stagniert. Der Anteil der Ausgaben für Weiterbildung und Erwachsenenbildung an den gesamten öffentlichen Bildungsausgaben liegt in der Größenordnung von 2% und hat ebenfalls stagniert (Tabelle 2). Die *Bundesausgaben* sind tendenziell rückläufig, die Verteilung auf die verschiedenen Akteure hängt von der Bewertung der AMS-Ausgaben ab.

Tabelle 2: Verteilung der öffentlichen Ausgaben der Gebietskörperschaften für Erwachsenenbildung und Weiterbildung (in Prozent)

Öffentliche Ausgaben für Weiterbildung zu Preisen von 2004 (BIP-Deflator; in Prozent)	1985 ¹	1995 ¹	1999	2004
Schulische Formen für Berufstätige		52,4%	53,8%	55,9% ²
Erwachsenenbildung:				
Länder (inkl. Wien; Nettoausgaben für Erwachsenenbildung, Untergruppe 27)	-	16,3%	20,1%	16,8%
Gemeinden (Nettoausgaben für Erwachsenenbildung, Untergruppe 27)	-	10,2%	7,9%	8,6%
Bund (Förderungen und Einrichtungen; Bruttoausgaben, Kap. 1221, 1243)		7,2%	7,2%	4,4%
Beratungs- und Weiterbildungsmaßnahmen (Bund, Ansatz 60106)		-	-	3,4%
Pädagogische Institute (Bund, Kap. 1294)		11,3%	9,1%	8,9%
Verwaltungsakademie (Bund, Kap. 7020) ³		2,6%	1,8%	-
Förderung Donau-Universität Krems (Bund, Land)		-	-	2,0%
Summe (=100%) in Mio. EUR		230,8	303,5	297,2
<i>Anteil der Ausgaben des Bundes ohne Schulen für Berufstätige und Donau-Universität⁴</i>		21,1%	18,2%	16,8%
Prozentuale Entwicklung der Ausgaben der öffentlichen Gebietskörperschaften (1999 = 100%)		76,0%	100,0%	97,9%
Prozentuale Entwicklung der Ausgaben von AMS und ESF (1999 = 100%)			100,0%	120,0%

Quelle: Bundesrechnungsabschlüsse, Statistik Austria (UOE-Tabellen), Ofner/Wimmer (1998); Berechnungen: IHS.

¹ Angaben aus der Studie von Ofner/Wimmer (1998) zu Preisen von 2004; 1985 keine Angaben für die anderen Gebietskörperschaften.

² Erweiterte Abgrenzung der Ausgaben für schulische Formen für Berufstätige: öffentliche Ausgaben inkl. Anteil an Zentralverwaltung und zentralen Ausgaben (Bund, Länder, Gemeinden) für BMS, BHS, AHS sowie lehrer- und erzieherbildende Anstalten. Diese Ausgaben wurden hier mithilfe der Klassenanzahl für Berufstätige aus den gesamten Ausgaben herausgeschätzt. Die Verwendung der Schülerzahl würde zu geringfügig niedrigeren Ausgaben führen.

³ Organisatorische Auflösung der Verwaltungsakademie im Jahr 2003. Seither sind die Ressorts für die Grundausbildung verantwortlich.

⁴ Inklusive der Schulen für Berufstätige ist der Anteil des Bundes seit 1995 stabil geblieben: im Jahr 1995: 73,5%, im Jahr 1999: 72,0% und im Jahr 2004: 72,7%.

Tabelle 3: Gesamtaufstellung der Ausgaben 2004 in Mio. EUR, ohne Lohnausfallkosten der Betriebe und ohne Opportunitätskosten der ArbeitnehmerInnen

	AMS als eigene Kategorie ¹		Verteilung a		AMS aufgeteilt, Privatpersonen Mittelwert ²	Verteilung b
	Min	Max				
Öffentliche Ausgaben von Bund, Ländern und Gemeinden	297		16%	13%	297	15%
AMS/ESF: Qualifizierung, Beschäftigung und Unterstützung abzüglich Jugend- und Lehrstellenförderung	600		33%	26%	aufgeteilt je zur Hälfte auf Betriebe und Privatpersonen	-
Betriebliche Ausgaben laut CVTS2 exkl. Lohnausfallkosten, inkl. Schätzung der Ausgaben von Unternehmen mit weniger als 10 Beschäftigten ³	536		30%	23%	(536+300=) 836	42%
Schätzung der Ausgaben von Privatpersonen für Weiterbildung ³	369	860	20%	38%	(550+300=) 850	43%
Summe	1.802	2.293	100%		1.983	100%

Quelle: Bundesvoranschläge, AMS, Statistik Austria (CVTS2), Berechnungen: IHS.

¹ Wenn man AMS zu den öffentlichen Ausgaben rechnet, ergeben sich 897 Mio. EUR, bzw. 39% – 50%.

² Mittelwert aus den Schätzungen der Privatpersonen: 550 Mio. EUR.

³ Ausgaben wurden mittels BIP-Deflatoren auf Preise von 2004 gebracht. In den betrieblichen Ausgaben sind keine Lohnausfallkosten enthalten, in den Ausgaben der Privatpersonen sind keine Opportunitätskosten enthalten.

Tabelle 4: Gesamtaufstellung der Ausgaben 2004 in Mio. EUR, inkl. Lohnausfallkosten der Betriebe und inkl. Opportunitätskosten der ArbeitnehmerInnen

	AMS eigene Kategorie ¹ Privatpersonen Mittelwert ²	Verteilung a	AMS aufgeteilt	Verteilung b
Öffentliche Ausgaben von Bund, Ländern und Gemeinden	297	11%	297	11%
AMS/ESF: Qualifizierung, Beschäftigung und Unterstützung abzüglich Jugend- und Lehrstellenförderung	600	23%	aufgeteilt je zur Hälfte auf Betriebe und Privatpersonen	-
Betriebliche Ausgaben laut CVTS2 inkl. Lohnausfallkosten und Schätzung der Ausgaben von Unternehmen mit weniger als 10 Beschäftigten ³	907	35%	(907+300=) 1.207	46%
Schätzung der Ausgaben von Privatpersonen für Weiterbildung inkl. Schätzung für Opportunitätskosten ²	800	31%	(800+300=) 1.100	42%
Summe	2.604	100%	2.604	100%

Quelle: Bundesvoranschläge, AMS, Statistik Austria (CVTS2), Berechnungen: IHS.

¹ Wenn man AMS zu den öffentlichen Ausgaben rechnet, ergeben sich 897 Mio. EUR, bzw. 34%.

² Mittelwert aus den Schätzungen der Privatpersonen: 550 Mio. EUR zuzüglich 250 Mio. EUR Opportunitätskosten der ArbeitnehmerInnen.

³ Ausgaben wurden mittels BIP-Deflatoren auf Preise von 2004 gebracht. In den betrieblichen Ausgaben sind die Lohnausfallkosten in Höhe von 371 Mio. EUR inkludiert.

Es wurden verschiedene Varianten der Erfassung und Schätzung der Gesamtausgaben für Weiterbildung und Erwachsenenbildung dargestellt. Die Varianten unterscheiden sich vor allem

- bei den Schätzungen der Privatpersonen,
- bei der Einbeziehung von Opportunitätskosten oder nicht,
- und bei der Berücksichtigung der Ausgaben des AMS.

Die Ausgaben der öffentlichen Gebietskörperschaften an den Gesamtausgaben liegen je nach Schätzung in der Größenordnung von 11% bis 16%. Bei den Ausgaben des AMS handelt es sich einerseits um die Wahrnehmung einer öffentlichen Aufgabe, andererseits werden die Mittel von den Arbeitsmarktparteien zweckgebunden aufgebracht. Die Ausbildungsmaßnahmen sind klar zielgerichtet einzusetzen und unterliegen im Hinblick auf die bildungspolitischen Zielsetzungen starken Restriktionen. Vor allem aufgrund des engen bildungspolitischen Spielraumes sind diese Ausgaben eher den beiden Arbeitsmarktparteien zuzurechnen als der öffentlichen Hand.

Die Tabelle 3 und Tabelle 4 fassen diese Befunde zusammen. Je nachdem wie man die AMS-Ausgaben rechnet, und welche Schätzung man für die Privatpersonen heranzieht, ist die Daumenregel der Verteilung der Ausgaben von öffentlicher Hand, Betrieben und Privatpersonen im Verhältnis 1:1:1 erfüllt oder nicht. Wenn man die AMS-Ausgaben für Ausbildung, die immerhin etwa ein Viertel der Gesamtausgaben ausmachen, den Arbeitsmarktparteien zuordnet, und eine Schätzung der Opportunitätskosten beider Arbeitsmarktparteien berücksichtigt, so entsteht ein beträchtlicher Zusatzbedarf an öffentlichen Mitteln für Weiterbildung und Erwachsenenbildung in der Größenordnung von 500 Mio. bis zu 1 Mrd. EUR (bei Berücksichtigung der Opportunitätskosten) um die Regel der etwa gleichen Aufbringung von Mitteln zu erfüllen. Dies liegt in der Größenordnung von mehr als einer Verdoppelung bis zu einer Verdreifachung der Mittel der öffentlichen Gebietskörperschaften.

3.2.2 Beteiligung nach Kursstunden: Vergleich MZ-CVTS

Tabelle 5 zeigt in vergleichbarer Weise die von den Betrieben im CVTS bzw. von den Befragten im Mikrozensus angegebenen absolvierten Kursstunden nach verschiedenen Anbieterkategorien (wobei der Befragungszeitraum nicht übereinstimmt, dennoch aber von ähnlichen Strukturen auszugehen ist). Es ergeben sich so große Unterschiede zwischen den Erhebungen, dass große Zweifel an der Validität der Erhebungen angebracht sind, ohne dass man von vornherein sagen kann, welche "besser" ist. Nach wie vor besteht also große Unsicherheit über die Fakten der Beteiligung an Erwachsenenbildung bzw. Weiterbildung.

Tabelle 5: Absolvierte Kursstunden in der bezahlten Arbeitszeit nach Anbieter, MZ 2003/2 und CVTS2 (1999)

MZ 2003/2	Stunden nur in Arbeitszt.	Stunden nur und teilw. in Arbeitszt. ¹	% Max. ¹	CVTS2	Stunden	%
Betrieb und betriebsnahe Anbieter						
Eigener Betrieb/Arbeitgeber	4.528.991	4.933.295	33%	Intern (eigenes Unternehmen)	9.629.216	56%
Mutter-/Beteiligungsges. des Betriebs	375.921	466.430	3%	Muttergesell-schaften	859.225	5%
Hersteller-/ Lieferfirma	772.254	872.872	6%	Hersteller	1.084.904	6%
Sozialpartner						
Einrichtungen der Arbeitgeber-Verbände	1.036.374	1.895.151	13%	Arbeitgebernahe Organisationen	1.500.711	9%
Einrichtungen der Arbeitnehmer-Verbände	700.317	915.813	6%	Arbeitnehmernahe Organisationen	162.136	1%
Öffentliche Anbieter						
Schule mit Öffentlichkeitsrecht	1.593.999	1.672.947	11%	Schulen	88.579	1%
Universität, Hochschule, FH	504.352	993.344	7%	Universitäten	228.159	1%
VHS, öffentliche Bildungsanbieter	38.450	187.164	1%	Öffentliche Bildungsanbieter	334.669	2%
Sonstige private Anbieter						
Andere private Bildungsanbieter, Profit-Organisationen	1.019.445	1.671.798	11%	Private Bildungsanbieter	2.839.606	16%
Caritas, Rotes Kreuz, u.ä. Non-Profit-Organisationen	236.151	319.550	2%			
Sonstige Anbieter (inkl. Bildungswerk, ländl. FB, VW Gesellschaft)	903.244	1.124.751	7%	Andere	608.848	4%
Summe	11.709.498	15.053.115	100%	Summe	17.336.053	100%

Quelle: MZ 2003/2, CVTS2, Berechnungen: IHS.

¹ Verteilung der Kursstunden nur oder teilweise in bezahlter Arbeitszeit von Personen in Betrieben ab 10 MitarbeiterInnen, ohne Landwirtschaft, öffentlichen Sektor und ohne Selbständige und Mithelfende.

Hochgerechnete Verteilung der Kursstunden des letztes besuchten Kurses, der "ausschließlich in der bezahlten Arbeitszeit" stattgefunden hat" und der Hälfte der Kursstunden, die überwiegend in der Arbeitszeit und überwiegend in der Freizeit stattgefunden haben.

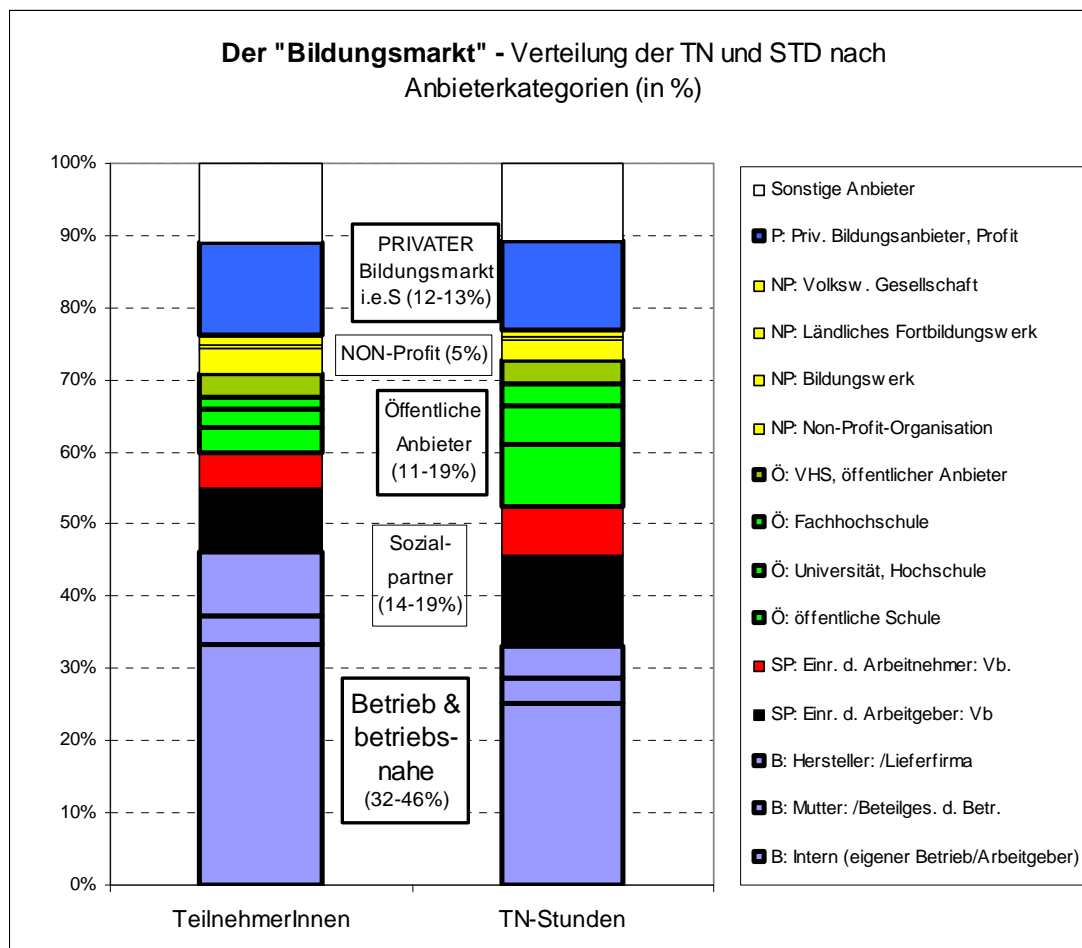
Die Gesamtzahl der angegebenen Weiterbildungsstunden liegt bei den Erhebungen in einer ähnlichen Größenordnung (17 Mio. Stunden im CVTS gegenüber 12-15 Mio. Stunden im Mikrozensus, der nicht streng vergleichbar ist, da die Stunden in der Arbeitszeit unscharf erfasst wurden). Da jedoch auch der Veranstaltungsort in beiden Erhebungen gefragt wurde, kann man auch die Aufteilung vergleichen. Die größten Abweichungen liegen einerseits bei den Teilnahmen im Betrieb bzw. bei der Muttergesellschaft (doppelt so hohe Stundenzahl im CVTS) und andererseits bei den öffentlichen Anbietern (Schulen und Hochschulen drei- bis zehnfache Stundenzahl im Mikrozensus) und den Weiterbildungsinstitutionen der ArbeitnehmerInnen (vierfache Stundenzahl im Mikrozensus).

Es gibt keine streng nachvollziehbaren Gründe für diese Abweichungen, da die Fragestellung in den Erhebungen an sich klar war und der Veranstaltungsort auch für die Befragten identifizierbar sein sollte.

3.2.3 Der "Bildungsmarkt" nach Kursstunden und Teilnahmen

Abbildung 1 zeigt in stilisierter Form die Marktanteile der verschiedenen Typen von Bildungsanbietern in Stunden und TeilnehmerInnen. Es zeigt sich, dass ein wirklich freier Markt von For-Profit-Organisationen nur einen kleinen Anteil der gesamten Beteiligung ausmacht. Der größte Teil sind interne und betriebsnahe Weiterbildung, sowie korporatistische und öffentliche Anbieter, die jedoch marktmäßig agieren.

Abbildung 1: Der "Bildungsmarkt" – stilisiert¹



Quelle: MZ 2003/2, Berechnungen: IHS.

¹ Legende: Anbieterkategorien in den Stabdiagrammen von unten nach oben entsprechend Beschriftung.

Inwieweit in diesem System politische Maßnahmen im Sinne der marktwirtschaftlichen Logik funktionieren können sei dahingestellt. Diese Aufstellung ist rein deskriptiv und ist auch nicht normativ gedacht. Sie soll nicht signalisieren, dass der freie Markt unbedingt auszuweiten wäre, sondern soll die weitverbreitete Einschätzung relativieren, dass die Erwachsenenbildung und Weiterbildung in Österreich weitgehend nach den Marktgesetzen funktionieren würde. Dies ist offensichtlich nur eingeschränkt der Fall, wie die OECD-ReviewerInnen ebenfalls bereits festgestellt haben.

Inwieweit sich die verschiedenen AkteurInnen tatsächlich marktwirtschaftlich verhalten, und welche Gesichtspunkte die Allokationsentscheidungen zusätzlich prägen und beeinflussen wäre eine eigene Analyse wert (vgl. dazu die Befunde und Überlegungen in Markowitsch/Hefler 2005⁸⁾). Beispielsweise sind in dieser Aufstellung die Förderungen des AMS nicht sichtbar, wo ein Akteur immerhin über ein Viertel des "Marktes" weitgehende Entscheidungen trifft. Dass hier gewisse monopolistische Kräfte wirken, die beispielsweise bei starken Ressourcenverschiebungen die AnbieterInnenstruktur merkbar beeinflussen können scheint aber klar zu sein. Teilweise sind in den letzten Jahren aufgrund von Regierungsentscheidungen starke stop-go Veränderungen von Jahr zu Jahr getroffen worden, sprunghafte kurzfristige Volumenausweitungen in Größenordnungen bis zu 20%, mit Unsicherheit für die AnbieterInnen über die weitere Entwicklung – derartige Entwicklungen müssen den Markt überfordern und wirken jedenfalls nicht nachhaltig.

3.2.4 Faktoren, die die Beteiligung beeinflussen

Tabelle 6 zeigt aufgrund einer logistischen Regression die Faktoren, die die Beteiligung beeinflussen. Die Koeffizienten zeigen um wie viel etwa die Zugehörigkeit zu einer Kategorie die Beteiligungswahrscheinlichkeit im Vergleich zur jeweiligen Referenzgruppe (wenn angegeben) oder zum Durchschnitt erhöht oder verringert. Bei Bildung, Beruf, Staatsbürgerschaft und Alter ergeben sich die erwarteten Effekte. Bemerkenswert ist erstens der Geschlechtseffekt, der hervortritt wenn man die anderen Merkmale kontrolliert, zweitens der fehlende Effekt der Betriebsgröße, und drittens der im Vergleich zum Durchschnitt negative Effekt einer Lehrlingsausbildung im Betrieb.

⁸⁾ Markowitsch, Jörg; Hefler, Günter (2005): Der Markt betrieblicher Weiterbildung 2004-2006. Flauten, Brisen, Ströme. In: Markowitsch, Jörg; Strobl, Peter (Hrsg.): Betriebliche Weiterbildung in Österreich. Konzepte, Anbieter, Trends. Wien: 3s Unternehmensberatung, S. 83-99.

Tabelle 6: Logistische Regression von Position, Bildung, Alter, Geschlecht, Nationalität und betrieblichen Merkmalen auf die Teilnahme an beruflicher Weiterbildung

	Exp (B)	Sig.
Berufliche Position		
<i>Sonstige ArbeiterInnen (Referenzkategorie)</i>		
Selbstständige	2,737	0,000
Mithelfende	1,788	0,000
Angestellte	2,716	0,000
BeamtInnen	3,215	0,000
FacharbeiterInnen	1,822	0,000
Bildungsstand		
<i>Pflichtschule (Referenzkategorie)</i>		
Lehrabschluss, Berufsschule	1,656	0,000
Berufsbildende mittlere Schule	2,079	0,000
Allgemeinbildende höhere Schule	2,056	0,000
Berufsbildende höhere Schule, Normalform	2,351	0,000
Berufsbildende höhere Schule, Kolleg	2,822	0,000
Hochschulverwandte Lehranstalt	5,631	0,000
Universität Hochschule	3,623	0,000
Alter		
<i>20-29 (Referenzkategorie)</i>		
30-39	1,081	0,128
40-49	1,031	0,554
50-59	0,718	0,000
60-64	0,279	0,000
65+	0,349	0,000
Geschlecht		
Frauen		
	0,885	0,001
Staatsbürgerschaft		
<i>Österreich (Referenzkategorie)</i>		
Andere	0,734	0,001
Programme im Betrieb		
Lehrlingsausbildung	0,794	0,000
Weiterbildungsprogramme und -förderungen	1,808	0,000
Interne Weiterbildungseinrichtung (Zentren)	1,627	0,000
Nichts davon	0,713	0,000
Weiß nicht	0,478	0,000
Betriebsgröße		
<i>1-5 MitarbeiterInnen (Referenzkategorie)</i>		
0 MitarbeiterInnen	0,858	0,131
6 –10	1,063	0,364
11-19	1,095	0,200
20-49	1,020	0,757
50 oder mehr	1,022	0,698
Unbekannt	0,576	0,071
Pseudo R ² (Nagelkerke)	0,205	

Quelle: MZ 2003/2, Berechnungen: IHS.
Masse: Erwerbstätige ab 20 Jahren, ohne Lehrlinge

3.2.5 Finanzierung und Kostenübernahme, Benachteiligung und Bevorzugung

Es gibt einen hohen Anteil der TeilnehmerInnen, deren Kosten zur Gänze von anderen, meistens den Unternehmen, übernommen werden. Die Auswahleffekte bei der Finanzierung und Förderung bei Bevölkerungsgruppen ergeben sich durch unterschiedliche Partizipationsquoten. Wenn partizipiert wird, sind diese Effekte nicht mehr so groß bzw. auch teilweise kompensierend. Signifikant weniger Förderung erhalten insbesondere auch die Selbständigen (Tabelle 8 und Tabelle 9).

Tabelle 7: Anteil der TeilnehmerInnen, die keine direkten Kosten für ihre Weiterbildung zu tragen hatten an allen TeilnehmerInnen nach beruflicher Position und Bildungsstand (ISCED 97)

<i>Berufliche Position</i>	Anteil der TeilnehmerInnen, die "keine persönlichen Ausgaben" für die Weiterbildung zu tätigen hatten
Lehrlinge	74%
Sonst. ArbeiterInnen	74%
FacharbeiterInnen	74%
Angestellte	73%
BeamtInnen	68%
Selbstständige	34%
Mithelfende	39%
Summe	69%
Bildungsstand (ISCED 97¹)	Anteil der TeilnehmerInnen, die "keine persönlichen Ausgaben" für die Weiterbildung zu tätigen hatten
ISCED 0 – 2	73%
ISCED 3A	66%
ISCED 3B	74%
ISCED 4	71%
ISCED 5A/6	54%
ISCED 5B	54%
Summe	68%

Quelle: MZ 2003/2, Berechnungen: IHS.

¹ ISCED 0-2: bis Sekundarstufe I; ISCED 3A: Sekundarstufe II allgemein (AHS); ISCED 3B: Sekundarstufe II beruflich (Lehre, BMS); ISCED 4: postsekundärer nichttertiärer Bereich (BHS, Schulen des Gesundheitswesens), ISCED 5A/6: Universität, Hochschule; ISCED 5B: außerhochschulischer Tertiärbereich (Kollegs, Meisterprüfung).

Tabelle 8: Anteil der TeilnehmerInnen, die keine Förderung für ihre Weiterbildung erhalten haben an allen TeilnehmerInnen nach beruflicher Position und Bildungsstand (ISCED 97)

Berufliche Position	Anteil der TeilnehmerInnen, die keine Förderung für die Weiterbildung erhalten haben ¹	Darunter jene mit unzureichender Information
Lehrlinge	34%	20%
Sonst. ArbeiterInnen	43%	23%
FacharbeiterInnen	40%	16%
Angestellte	37%	14%
BeamtInnen	41%	13%
Selbstständige	50%	17%
Mithelfende	46%	6%
Summe	40%	15%
Bildungsstand (ISCED ²)	Anteil der TeilnehmerInnen, die keine Förderung für die Weiterbildung erhalten haben ¹	Darunter jene mit unzureichender Information
ISCED 0 – 2	43%	19%
ISCED 3A	48%	19%
ISCED 3B	39%	15%
ISCED 4	34%	14%
ISCED 5A/6	41%	11%
ISCED 5B	45%	14%
Summe	40%	15%

Quelle: MZ 2003/2, Berechnungen: IHS.

¹ Ohne Doppelmeldungen (Summe aus keine Förderung und keine Förderung aus Informationsmangel – Doppelmeldung).

² ISCED 0-2: bis Sekundarstufe I; ISCED 3A: Sekundarstufe II allgemein (AHS); ISCED 3B: Sekundarstufe II beruflich (Lehre, BMS); ISCED 4: postsekundärer nichttertiärer Bereich (BHS, Schulen des Gesundheitswesens), ISCED 5A/6: Universität, Hochschule; ISCED 5B: außerhochschulischer Tertiärbereich (Kollegs, Meisterprüfung).

Die ungleiche Teilnahme nach Bildungsstand und beruflicher Stellung wirkt sich auf die Kostenübernahme und die Förderungen aus. Vergleicht man die Kostenübernahme und Förderung nach diesen Merkmalen mit der Verteilung der Merkmale in der Bevölkerung (Tabelle 9 und Tabelle 12), so zeigt sich in beiden Fällen die Benachteiligung der wenig qualifizierten ArbeiterInnen und der Personen mit geringem Bildungsstand, bzw. die Bevorzugung der Angestellten und BeamtInnen.

Tabelle 9: Keine persönlichen Ausgaben für berufsbezogene Kurse nach beruflicher Stellung ab 15 Jahren

Berufliche Stellung	TeilnehmerInnen "ohne persönlichen Ausgaben"	Verteilung in Gesamtbevölkerung
Angestellte	56%	41%
Sonst. ArbeiterInnen	8%	20%
FacharbeiterInnen	12%	14%
Selbstständige	5%	10%
BeamtenInnen	16%	9%
Lehrlinge	3%	3%
Mithelfende	1%	2%
Summe	100%	100%

Quelle: MZ 2003/2, Berechnungen: IHS.

Spaltenprozentage.

Ohne Kategorie "Unbekannt", die sich aus SchülerInnen, ausschließlich haushaltsführenden Personen sowie PensionistInnen zusammensetzt.

Tabelle 10: Keine persönlichen Ausgaben für berufsbezogene Kurse nach Bildungsstand der Wohnbevölkerung ab 15 Jahren in Prozent (ISCED 97)

Bildungsstand (ISCED ¹)	TeilnehmerInnen "ohne persönlichen Ausgaben"	Verteilung in Gesamtbevölkerung
ISCED 0 – 2	11%	31%
ISCED 3A	8%	7%
ISCED 3B	47%	44%
ISCED 4	14%	7%
ISCED 5A/6	11%	5%
ISCED 5B	10%	6%
Alle	100%	100%

Quelle: MZ 2003/2, Berechnungen: IHS.

Spaltenprozentage.

¹ ISCED 0-2: bis Sekundarstufe I; ISCED 3A: Sekundarstufe II allgemein (AHS); ISCED 3B: Sekundarstufe II beruflich (Lehre, BMS); ISCED 4: postsekundärer nichttertiärer Bereich (BHS, Schulen des Gesundheitswesens), ISCED 5A/6: Universität, Hochschule; ISCED 5B: außerhochschulischer Tertiärbereich (Kollegs, Meisterprüfung).

Tabelle 11: Geförderte berufliche Weiterbildung nach beruflicher Stellung ab 15 Jahren

Berufliche Stellung	TeilnehmerInnen mit geförderter Weiterbildung	Verteilung in Gesamtbevölkerung
Angestellte	55%	41%
Sonst. ArbeiterInnen	7%	20%
FacharbeiterInnen	11%	14%
Selbstständige	7%	10%
BeamtenInnen	16%	9%
Lehrlinge	3%	3%
Mithelfende	1%	2%
Summe	100%	100%

Quelle: MZ 2003/2, Berechnungen: IHS.

Spaltenprozentage.

Ohne Kategorie "Unbekannt", die sich aus SchülerInnen, ausschließlich haushaltsführenden Personen sowie PensionistInnen zusammensetzt.

Tabelle 12: Geförderte berufliche Weiterbildung nach Bildungsstand der Wohnbevölkerung ab 15 Jahren (ISCED 97)

Bildungsstand (ISCED ¹)	TeilnehmerInnen mit geförderter Weiterbildung	Verteilung in Gesamtbevölkerung
ISCED 0 – 2	9%	31%
ISCED 3A	7%	7%
ISCED 3B	44%	44%
ISCED 4	15%	7%
ISCED 5A/6	13%	5%
ISCED 5B	11%	6%
Alle	100%	100%

Quelle: MZ 2003/2; Berechnungen: IHS.

Spaltenprozente.

¹ ISCED 0-2: bis Sekundarstufe I; ISCED 3A: Sekundarstufe II allgemein (AHS); ISCED 3B: Sekundarstufe II beruflich (Lehre, BMS); ISCED 4: postsekundärer nichttertiärer Bereich (BHS, Schulen des Gesundheitswesens), ISCED 5A/6: Universität, Hochschule; ISCED 5B: außerhochschulischer Tertiärbereich (Kollegs, Meisterprüfung).

3.2.6 Motive für die und Auswirkungen der Teilnahme

Es wurden die im MZ durch Befragung erfassten Motive und Auswirkungen näher untersucht (Tabelle 13). Eine Typologie von "expansiven" an Verbesserung und Weiterentwicklung ausgerichteten Motiven und von "defensiven" an Abwehr von Verschlechterungen ausgerichteten Motiven und Auswirkungen wurde entwickelt. Letztere, die auch als durch die Bedrohungen des Wandels "erzwungene" Weiterbildung gesehen werden kann, macht den deutlich geringeren Anteil an der Beteiligung aus (Tabelle 14, Abbildung 2).

Tabelle 13: Abgefragte Motive und Auswirkungen von beruflicher Weiterbildung

Motive	Nennungen (in Tsd.)	Nennungen (in%)
Weiterentwicklung der betrieblichen Position	429	45%
Veraltete Kenntnisse	236	25%
Sicherung der Beschäftigung im Betrieb	208	22%
Verbesserung der Aufstiegsmöglichkeiten	198	21%
Sonstige Motive	145	15%
Neue Tätigkeit im Betrieb	136	14%
Hauptsächliche private Zwecke	54	6%
Will/wollte Beruf wechseln	35	4%
Will/wollte Arbeitsplatz wechseln	19	2%
Total	963	100%
Auswirkungen	Nennungen (in Tsd.)	Nennungen (in %)
Beitrag zur Verbesserung der beruflichen Situation	656	68%
Beitrag zur Erhaltung der derzeitigen Beschäftigung	209	22%
Wenig oder keine Auswirkung auf berufliche Tätigkeit	189	20%
Hilfe beim Finden der derzeitigen Beschäftigung	30	3%
Total	963	100%

Quelle: MZ 2003/2, Berechnungen: IHS.

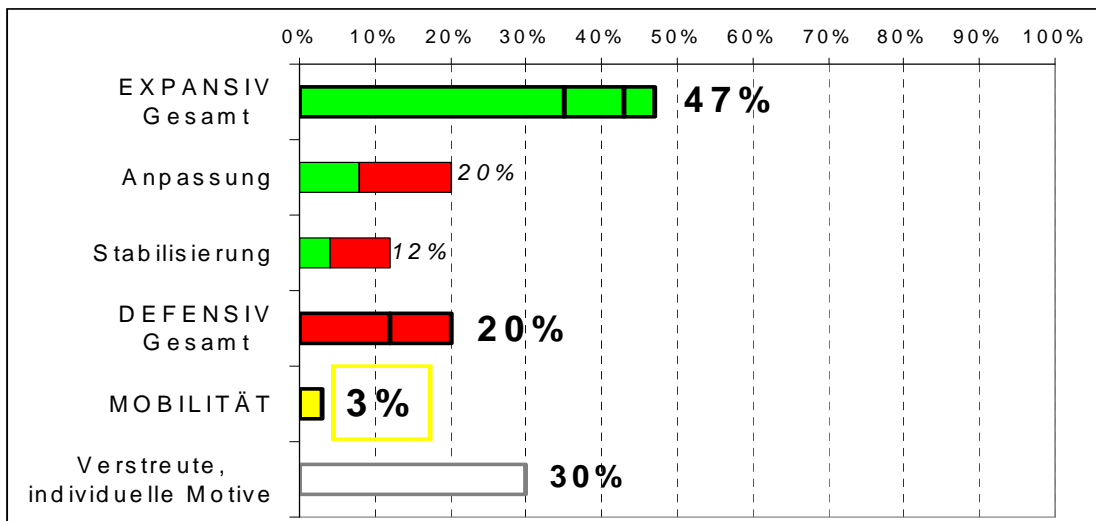
Mehrfachnennungen möglich.

Tabelle 14: Übersicht über Verteilung der Motivkonstellationen

Expansion			35%
<i>darunter</i>	- Weiterentwicklung, Verbesserung, Weiterentwicklung & Verbesserung, veraltete Kenntnisse & Weiterentwicklung, veraltete Kenntnisse & Verbesserung, neue Tätigkeit & Verbesserung (EXPANSIV)	35%	
Anpassung			20%
<i>darunter</i>	- veraltete Kenntnisse, veraltete Kenntnisse & neue Tätigkeit (DEFENSIV)	12%	
	- neue Tätigkeit	6%	
	- neue Tätigkeit & Weiterentwicklung, neue Tätigkeit & Sicherung	2%	
Stabilisierung			12%
<i>darunter</i>	- Sicherung, veraltete Kenntnisse & Sicherung (DEFENSIV)	8%	
	- Sicherung & Weiterentwicklung, Sicherung & Verbesserung	4%	
Mobilität			3%
<i>darunter</i>	- Arbeitsplatz-, Berufswechsel	3%	
Gemischt, spezifisch			30%
<i>darunter</i>	- gemischt (Rest 3-4-5-fache Angaben)	12%	
	- weitere spezielle Motive (Rest 2-fach)	6%	
	- sonstiges	11%	
	- private Zwecke	1%	
Total		100%	100%

Quelle: MZ 2003/2, Berechnungen: IHS.

Abbildung 2: Stilisierte Motivkonstellationen der Beteiligung an Weiterbildung



Quelle: MZ 2003/2, Berechnungen: IHS.

Die Faktoren, die die Partizipation beeinflussen haben wenig oder keinen Einfluss auf die Motivationen und Auswirkungen. Die Teilnahme kann also gewissermaßen als Homogenisierung bzw. Selektion bezeichnet werden, die für die verschiedenen Gruppierungen mit ihrer unterschiedlichen Teilnahmewahrscheinlichkeit dann zu ähnlichen Ergebnissen führt. Die stilisierten Ergebnisse aus der internationalen Forschung werden hier durch die österreichischen Daten nicht (oder nur sehr schwach) unterstützt, wobei die Formulierung der Ergebnisse nicht sehr spezifisch und aussagekräftig ist.

Die Hintergrundmerkmale wie auch die Teilnahmemerkmale haben deutlich weniger Erklärungskraft auf die Auswirkungen als die Motive. Von den sonstigen ArbeiterInnen setzen sich vor allem die Selbständigen, etwas weniger deutlich auch die Mithelfenden, die Angestellten und die FacharbeiterInnen durch die Wahrnehmung von positiveren Wirkungen ab. Der Bildungsstand hat keine signifikanten Zusammenhänge zu den Wirkungen. Bei den Altersgruppen haben die 50-59-Jährigen und die 60-64-Jährigen signifikant positive Wirkungen im Vergleich zur Altersgruppe der 20-29-Jährigen angegeben. Die Hintergrundmerkmale wirken also stark selektiv auf die *Teilnahme*, wenn die Teilnahmeentscheidung aber einmal getroffen ist, wird die Wahrnehmung der Ergebnisse nicht mehr so sehr von den Hintergrundmerkmalen beeinflusst als von den Motiven. Gleichzeitig muss betont werden, dass die Wirkungen nicht nach einem gleichen Maß erfasst sind (etwa Einkommen oder Beschäftigungswahrscheinlichkeit) sondern relativ zu den Erwartungen und Einschätzungen der Personen in ihrer subjektiven Wahrnehmung – die gleiche Angabe einer Verbesserung kann daher real sehr verschiedene Ausmaße an Verbesserung für verschiedene Personen mit unterschiedlichen Ausgangsniveaus ausdrücken.

Die Veranstalter wurden im Vergleich zur internen Weiterbildung im Betrieb der Beschäftigung getestet (Tabelle 15). Die interne Weiterbildung im Betrieb hat im Vergleich zu den anderen Anbietern sehr häufig bessere Wirkungen in der Einschätzung der TeilnehmerInnen (bei einigen Kategorien sind die Effekte insignifikant, oft wegen der vergleichsweise geringeren Zahlen).

Förderungen und betriebliche Ausbildungsinfrastruktur haben fast keine Effekte auf die Wirkungen, lediglich Förderung durch den Arbeitgeber und steuerliche Absetzbarkeit (auch bei den Unselbständigen) erhöhen die positiven Wirkungen etwas.

Tabelle 15: Logistische Regression, Zufriedenheit und Kursveranstalter auf die abhängige Variable: "Wenig oder keine Auswirkungen auf die berufliche Situation"

	Alle ab 20 Jahren		Ohne Selbstständige	
	Exp (B)	Sig.	Exp (B)	Sig.
Zufriedenheit				
Sehr zufrieden mit Erreichen der Lernziele	1,320	0,000	1,305	0,000
Veranstalter des letzten Kurses				
Eigener Arbeitgeber, Betrieb (Referenzkategorie)				
Schule mit Öffentlichkeitsrecht	2,414	0,000	2,346	0,001
Universität, Hochschule	2,577	0,000	2,627	0,000
Fachhochschule	0,829	0,674	0,917	0,847
Volkshochschule, öffentlicher Bildungsanbieter	2,481	0,000	2,752	0,000
Mutter-/Beteiligungsgesellschaft des Betriebs	1,008	0,978	1,025	0,935
Hersteller-/Lieferfirma	1,378	0,101	1,457	0,063
Andere private Bildungsanbieter, Profit-Organisation	1,716	0,001	1,803	0,001
Caritas, Rotes Kreuz, u.ä. Non-Profit-Organisation	4,922	0,000	4,601	0,000
Einrichtungen der Arbeitnehmer-Verbände	2,011	0,000	2,091	0,000
Einrichtungen der Arbeitgeber-Verbände	1,420	0,030	1,460	0,027
Bildungswerk	1,703	0,268	2,117	0,129
Ländliches Fortbildungswerk	1,655	0,107	1,864	0,166
Volkswirtschaftliche Gesellschaft	3,145	0,190	4,106	0,125
Sonstige Anbieter	2,370	0,000	2,507	0,000
Pseudo R2 (Nagelkerke)	0,05		0,051	

Quelle: MZ 2003/2, Berechnungen: IHS.
Masse: Bevölkerung ab 20 Jahren, ohne Lehrlinge.

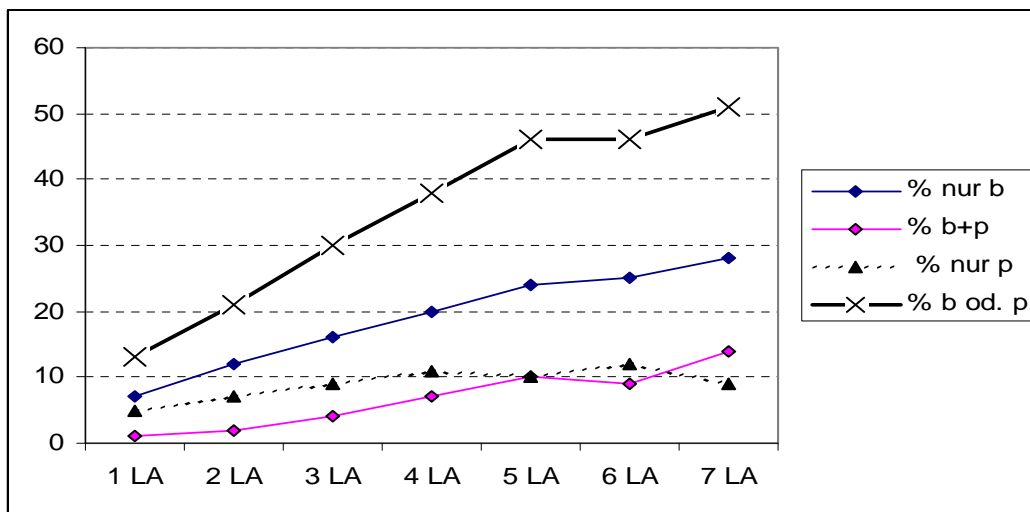
3.2.7 Informelles Lernen

Informelles Lernen: ist nach den Angaben im MZ wesentlich komplementär zu nicht-formalem Lernen zu interpretieren. Auch wenn man für die Hintergrundmerkmale, die die Beteiligung an dem nicht formalen Lernen beeinflussen kontrolliert, ergeben sich positive Effekte von der Beteiligung am nicht formalen Lernen auf das informelle Lernen. Diese sind teilweise sehr ausgeprägt und lassen darauf schließen, dass sich die beiden Lernformen eher verstärken, als dass sie sich ersetzen würden.

Abbildung 3 zeigt, dass die Beteiligung an nicht formaler Weiterbildung (Kurse) mit der Anzahl der pro Person angegebenen informellen Lernarten deutlich ansteigt, und zwar bei beruflicher Weiterbildung tendenziell stärker als bei privater Weiterbildung. Abbildung 4 zeigt die ausgewählten Effekte von Mehrfachkursbesuch auf die Zahl der pro Person angegebenen informellen Lernarten bei Kontrolle der Hintergrundmerkmale Bildungsstand und Alter. Die Effekte werden mit steigender Zahl informeller Lernarten deutlich stärker.

Es gibt auch Hinweise dafür, dass die betriebliche Förderung von nicht-formalem Lernen auch das informelle Lernen am Arbeitsplatz fördert (oder wenigstens die Wahrnehmung dessen unter den TeilnehmerInnen; Tabelle 18). Dies kann noch auf die Hintergrundmerkmale geprüft werden. Tabelle 16 zeigt, dass die Kursteilnahme ein größeres Ausmaß an informellem Lernen auch bei Kontrolle für Hintergrundmerkmale signifikant erhöht.

Abbildung 3: Beteiligung an nicht formaler Weiterbildung in Abhängigkeit von der Anzahl informeller Lernarten (in % der jeweiligen Kategorie)



Quelle: MZ 2003/2, Berechnungen: IHS.

Legende:

- % nur b: Beteiligung von Personen mit nur beruflicher formaler Weiterbildung an 1 – 7 informellen Lernarten
- % b + p: Beteiligung von Personen mit beruflicher und privater formaler Weiterbildung an 1 – 7 informellen Lernarten
- % nur p: Beteiligung von Personen nur privater formaler Weiterbildung an 1 – 7 informellen Lernarten
- % b od. p: Beteiligung von Personen mit beruflicher oder privater formaler Weiterbildung an 1 – 7 informellen Lernarten (= alle Personen mit formaler Weiterbildung)

Tabelle 16: Logistische Regression der Kursteilnahme bei Kontrolle von Position, Bildung, Alter, Geschlecht und Nationalität auf die abhängige Variable: "Mehr als zwei informelle Lernarten vs. ein bis zwei informelle Lernarten"

	Exp (B)	Sig.
Berufliche Position		
Sonstige ArbeiterInnen (Referenzkategorie)		
Selbstständige	1,379	0,000
Mithelfende	1,314	0,011
Angestellte	1,217	0,000
BeamtInnen	1,244	0,000
FacharbeiterInnen	0,917	0,122
Kein Beruf (Pension, Hausarbeit, Studium, Schule, sonstige)	1,071	0,177
Bildungsstand		
Pflichtschule (Referenzkategorie)		
Lehrabschluss, Berufsschule	1,413	0,000
Berufsbildende mittlere Schule	2,207	0,000
Allgemeinbildende höhere Schule	3,834	0,000
Berufsbildende höhere Schule, Normalform	3,291	0,000
Berufsbildende höhere Schule, Kolleg	4,366	0,000
Hochschulverwandte Lehranstalt	5,047	0,000
Universität Hochschule	7,162	0,000
Alter		
20-29 (Referenzkategorie)		
30-39	0,790	0,000
40-49	0,750	0,516
50-59	0,642	0,000
60-64	0,379	0,000
65+	0,270	0,000
Geschlecht		
Männer (Referenzkategorie)		
Frauen	0,839	0,000
Staatsbürgerschaft		
Österreich (Referenzkategorie)		
Andere	0,742	0,000
Teilnahme an Weiterbildung		
Keine Teilnahme (Referenzkategorie)		
Berufliche Weiterbildung	1,653	0,000
Allgemeine (private) Weiterbildung	1,711	0,000
Pseudo R2 (Nagelkerke)	0,221	

Quelle: MZ 2003/2, Berechnungen: IHS.
Masse: Bevölkerung ab 20 Jahren, ohne Lehrlinge.

Tabelle 17: Logistische Regression des Mehrfachkursbesuches bei Kontrolle von Position, Bildung, Alter, Geschlecht und Nationalität auf die abhängige Variable: "Mehr als zwei informelle Lernarten vs. ein bis zwei informelle Lernarten"

	Exp (B)	Sig.
Berufliche Position		
<i>Sonstige ArbeiterInnen (Referenzkategorie)</i>		
Selbstständige	1,367	0,000
Mithelfende	1,309	0,012
Angestellte	1,190	0,000
BeamtenInnen	1,209	0,002
FacharbeiterInnen	0,906	0,076
Kein Beruf (Pension, Hausarbeit, Studium, Schule, sonstige)	1,066	0,206
Bildungsstand		
<i>Pflichtschule (Referenzkategorie)</i>		
Lehrabschluss, Berufsschule	1,429	0,000
Berufsbildende mittlere Schule	2,203	0,000
Allgemeinbildende höhere Schule	3,868	0,000
Berufsbildende höhere Schule, Normalform	3,293	0,000
Berufsbildende höhere Schule, Kolleg	4,387	0,000
Hochschulverwandte Lehranstalt	4,857	0,000
Universität Hochschule	7,008	0,000
Alter		
<i>20-29 (Referenzkategorie)</i>		
30-39	0,779	0,000
40-49	0,735	0,516
50-59	0,629	0,000
60-64	0,373	0,000
65+	0,264	0,000
Geschlecht		
<i>Männer (Referenzkategorie)</i>		
Frauen	0,845	0,000
Staatsbürgerschaft		
<i>Österreich (Referenzkategorie)</i>		
Andere	0,749	0,000
Teilnahme an Weiterbildung		
<i>Keine Weiterbildung (Referenzkategorie)</i>		
1 Kurs	1,391	0,000
2 Kurse	2,111	0,000
3 Kurse	3,134	0,000
4 Kurse	3,482	0,000
Pseudo R ² (Nagelkerke)	0,224	

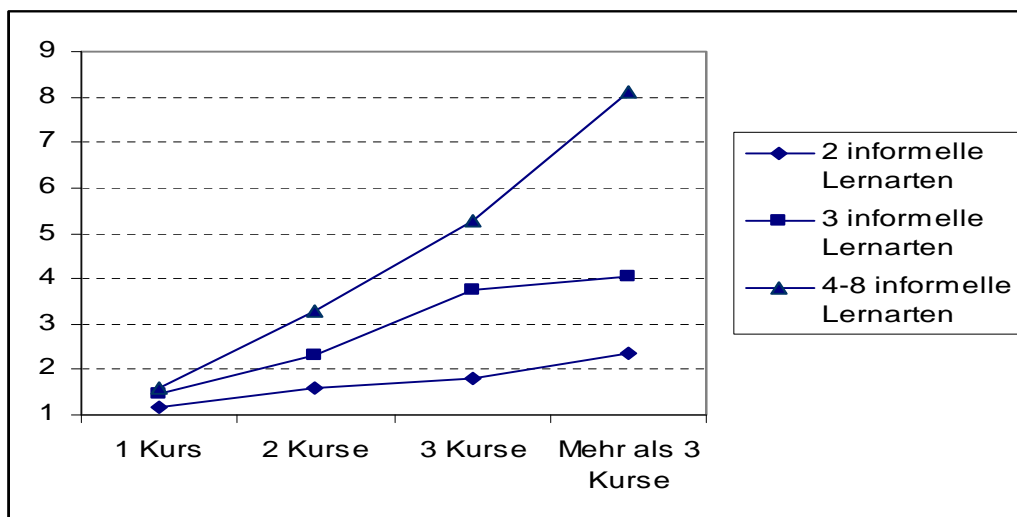
Quelle: MZ 2003/2, Berechnungen: IHS.
Masse: Bevölkerung ab 20 Jahren, ohne Lehrlinge.

Tabelle 18: Logistische Regression der betrieblichen Ausbildungsinfrastruktur auf die abhängige Variable: "Arbeitsbezogener Wissensaustausch mit Kollegen"

	Exp (B)	Sig.
Programme im Betrieb		
Lehrlingsausbildung	1,045	0,268
Weiterbildungsprogramme und -förderungen	1,457	0,000
Interne Weiterbildungszentren	1,412	0,000
Nichts davon	0,826	0,000
Weiß nicht	0,841	0,005
Pseudo R2 (Nagelkerke)	0,277	

Quelle: MZ 2003/2, Berechnungen: IHS.
Masse: Bevölkerung ab 20 Jahren, ohne Lehrlinge

Abbildung 4: Effekte der Kursteilnahme auf die Zahl der informellen Lernarten (Logistische Regression, siehe Tabelle 85 im Anhang der Langfassung)



Quelle: MZ 2003/2, Berechnungen: IHS.

3.3 Schlussfolgerungen

Erstens zeigt die Analyse den nach wie vor unsicheren Datenstand in Österreich über die Finanzierung von und die Beteiligung an Weiterbildung und Erwachsenenbildung. Bei der Finanzierung betrifft dies insbesondere den Beitrag der Privatpersonen zum lebenslangen Lernen. Hinsichtlich der Beteiligung wirft der Vergleich von CVTS und MZ auch Fragen zur Validität dieser Erhebungen auf. Auch die Erfassung der öffentlichen Ausgaben unterliegt keinem übersichtlichen Monitoring und ist mit einem beträchtlichen Aufwand und vielen Unschärfen verbunden. Relativ klar ist der geringe und tendenziell sinkende Anteil des Bundes an den

öffentlichen Ausgaben für Erwachsenenbildung und Weiterbildung. Im Vergleich zu den gesamten öffentlichen Bildungsausgaben sind die Ausgaben der Gebietskörperschaften für Erwachsenenbildung und Weiterbildung nach wie vor verschwindend gering (in der Größenordnung von 2%). Das AMS trägt etwa ein Viertel zu den Ausgaben bei, hat aber nur sehr begrenzte und spezifische Aufgaben in diesem Zusammenhang.

Zweitens zeigt sich die nach wie vor starke Ungleichheit/Benachteiligung nach Berufspositionen, Bildungsstand, nicht-österreichischer Staatsbürgerschaft und Alter bei der Partizipation, und bedingt dadurch auch bei der Kostenübernahme für Weiterbildung und Erwachsenenbildung und bei den Förderungen. Die Förderungen sind nicht gut erfasst, da die Arbeitsmarktförderung nicht explizit erfasst wurde. Die multivariaten Auswertungen ergeben auch nach wie vor eine Benachteiligung der Frauen bei der Beteiligung, die erst bei der Kontrolle der anderen Hintergrundmerkmale sichtbar wird. Die Selbständigen sind bei Förderungen deutlich benachteiligt. Hinsichtlich der Beteiligung sind auch die Ergebnisse zu den Betrieben bemerkenswert. Die Betriebsgröße zeigt nur geringe Unterschiede und insignifikante Effekte, wohingegen das Vorhandensein einer betrieblichen Infrastruktur für Weiterbildung einen sichtbaren positiven Effekt zeitigt. Im Unterschied dazu hat das Vorhandensein einer Lehrlingsausbildung im Betrieb bei Kontrolle der Betriebsgröße einen negativen Effekt auf die Beteiligung an beruflicher Weiterbildung.

Drittens zeigt die Analyse der Motive und Auswirkungen in vielerlei Hinsicht positive Effekte der Teilnahme, wenn diese auch aufgrund der Art der Fragestellung eher undeutlich ausfallen. Die Motive für die Teilnahme und Auswirkungen der Weiterbildung sind durch qualitative Aussagen der TeilnehmerInnen erfasst. Die Motive wurden nach "expansiven", auf Weiterentwicklung ausgerichteten Motiven und nach "defensiven", auf die Erhaltung und Verteidigung des Erreichten ausgerichteten Motiven zusammengefasst. Fast die Hälfte der TeilnehmerInnen ist durch expansive Motive charakterisiert, etwa ein Fünftel hat eine ziemlich klar erkennbar defensive Orientierung geäußert, etwa ein Drittel der Motivlagen sind undefiniert oder sehr spezialisiert. Auffallend ist, dass berufliche Mobilität in Form von angestrebtem Berufs- oder Arbeitsplatzwechsel nur in verschwindend geringem Ausmaß (3% der TeilnehmerInnen) angegeben wurde. Bei den Auswirkungen ist die dem heutigen Standard entsprechende Analyse von Einkommenseffekten nicht möglich, da die dafür erforderlichen Informationen nicht erhoben wurden. Die erfassten Auswirkungen sind von den Hintergrundmerkmalen unabhängig. Die unterschiedlich selektive Teilnahme aus den verschiedenen Gruppen bringt also in ähnlichem Maße positive Effekte, unabhängig von den Hintergrundmerkmalen wie Berufsposition, Bildungsstand, etc. Die älteren TeilnehmerInnen geben überproportional positive Effekte an. Auch scheint die Beteiligung an innerbetrieblicher Weiterbildung und bei expansiven Motiven eher positive Auswirkungen zu haben als bei defensiven Motiven.

Schließlich ergibt sich viertens in den Befunden, dass die Beteiligung an nicht formalen Kursen und Veranstaltungen vermutlich eine fördernde Wirkung auf die Intensität von informellem Lernen hat. Jedenfalls sind diese beiden Lernformen eher komplementär als substitutiv, daher

kann das nicht formale Lernen in Kursen vermutlich nicht durch informelles Lernen ersetzt werden.

Die folgenden politischen Folgerungen und Fragen können aus den Befunden und Analysen gezogen werden: Durch die vorliegenden Befunde wird der Wissenstand über einige wichtige Aspekte verbessert, es ergeben sich jedoch aus den Fakten keine zwingenden politischen Schlussfolgerungen zu den Ausgangsfragen, eher können diese stärker spezifiziert werden:

- Wie viel soll zusätzlich investiert werden? Vieles spricht für eine beträchtliche Investitionslücke bei der öffentlichen Hand.
- Wie wirkt die Stärkung der Marktmechanismen in den vorhandenen institutionell überformten Strukturen? Dazu gibt die vorliegende Studie nur den Grundbefund des kleinen Anteils des "freien Marktes" – es ist nicht klar ob die vorhandenen Strukturen effektiv sind und ob sie eher durch Individualförderung oder durch Infrastrukturförderung oder durch Beides verbessert werden können.
- Wie soll mit der ungleichen Beteiligung umgegangen werden? Im Sinne der Chancengleichheit wären gleiche Startbedingungen für die bisher benachteiligten Gruppierungen anzustreben. Dies würde zumindest ein etwa gleiches Niveau an Förderungen mit dem Ziel der Angleichung der Beteiligung umfassen. Im Sinne der Entwicklung der Qualifikationsanforderungen und der demografischen Entwicklung wären gezielte Weiterqualifizierungen im Bereich der Personengruppen mit geringem formalem Bildungsniveau und in unqualifizierten Beschäftigungsbereichen anzustreben.
- Sind bei steigender Beteiligung stabile Auswirkungen bei den verschiedenen Gruppierungen zu erwarten? Offensichtlich sind die betrieblichen Maßnahmen hinsichtlich beruflicher Kriterien erfolgreicher als viele andere Angebote. Bei defensiven Motiven wären Angebot und Beteiligungsmechanismen zu hinterfragen. Auch die schwache Nutzung von Weiterbildung im Zusammenhang mit beruflicher Mobilität wäre weiter zu hinterfragen.

...“Manager: ‚...alle probieren ... die Pflegeleichten unterzubringen, weil von der Statistik her und von den Kennziffern her ist es ja ziemlich wurst, ist es ein pflegeleichter oder ein schwieriger Fall.‘ – Interviewer: ‚Das weiß dann keiner‘ – Manager: ‚Das weiß dann kein Mensch, und die Zahlen sind hervorragend, und das ist halt wichtig‘ ...“ (Zilian et al. 1999, 144)

4. Qualität und Wirkungen von arbeitsmarktpolitischen Trainingsmaßnahmen¹⁾

Lorenz Lassnigg

Einleitung

In diesem Beitrag steht die Evaluierung von arbeitsmarktpolitischen Trainingsmaßnahmen im Mittelpunkt des Interesses. Diese Maßnahmen sind einerseits zu sehen als Teil der (beruflichen) Erwachsenenbildung im Rahmen des Lifelong Learning und damit als Teil der Bildungspolitik, andererseits als Teil der aktiven Arbeitsmarktpolitik und damit als Teil der Beschäftigungspolitik und im weitesten Sinne auch als Teil der Wirtschafts- und Standortpolitik. Ersteres wird in Österreich bisher nicht oder nur wenig berücksichtigt, letzteres ist ebenfalls umstritten. Die Arbeitsmarktausbildung ist eine Aufgabe des Arbeitsmarktservice im Rahmen seiner Zuständigkeiten und notwendig begrenzten Zielsetzungen. Damit ergibt sich auch ein spezifischer Zugang zur Frage der Qualität und der Wirkungsanalyse, da "Qualität" ein *relativer* Begriff ist, der die *Erfahrungen* mit Maßnahmen oder Programmen *an Zielsetzungen* misst. Um etwas Sinnvolles über Qualität auszusagen, muss man also von nachvollziehbar definierten und operationalisierten Zielsetzungen ausgehen und die Instrumente haben, um die Erfahrungen an den Zielsetzungen zu messen.

Um Qualität und Wirkungen von arbeitsmarktpolitischen Trainingsmaßnahmen zu beurteilen, wird auf verschiedenen Ebenen vorgegangen: Der Kern von verfügbaren Analysen bezieht sich auf (mikro-ökonomische) Wirkungen *auf die TeilnehmerInnen*, gemessen in Beschäftigungswirkungen oder Einkommenswirkungen. Dabei werden Wirkungen auf andere (Substitutions- bzw. Verdrängungseffekte) wie auch die Kosten der Maßnahmen meistens nicht berücksichtigt. Ein andere Ebene sind *breitere (makro-ökonomische) Wirkungen* auf Entwicklung bzw. Niveau von Arbeitslosigkeit bzw. Beschäftigung oder auf Wachstum, Produktivität oder Output. Dazu gibt es fast keine Ergebnisse, aber große Erwartungen. Es besteht auch eine Diskrepanz zwischen Arbeitsmarktpolitik und Bildungspolitik, indem die großen Erwartungen an Bildung und Qualifikation teilweise von aggregierten Studien auf Makro-Niveau abgeleitet

¹⁾ Beitrag zur Tagung "Qualität in Berufsorientierung und Weiterbildung", 6. Juni 2006, Wien Adolf-Czettel-Bildungszentrum.

werden (z. B. die bekannten Effekte von Bildungsinvestitionen auf das Wirtschaftswachstum oder die Produktivitätsentwicklung). Man kann also gute Qualität der Arbeitsmarktausbildung im Sinne positiver Beschäftigungswirkungen auf die TeilnehmerInnen haben, die jedoch mit einem negativen Kosten-Nutzen-Verhältnis verbunden sind und keinerlei Makro-Wirkungen aufweisen. Diese positiven Wirkungen können überdies nur kurzfristig auftreten, so dass in einer breiteren Sicht die Bilanz trotz bester Vermittlungsquoten sehr fragwürdig ist.

Dieses Umfeld der Einbindung der arbeitsmarktpolitischen Bildungsmaßnahmen sollte bei einer Qualitätsdiskussion jedenfalls berücksichtigt werden. Dabei kann man vom Gesichtspunkt der *Bildungspolitik und der Förderung des Lifelong Learning* ausgehen und nach dem Stellenwert und der Anbindung in diesem Rahmen fragen: Inwieweit und wie tragen die arbeitsmarktpolitischen Trainingsmaßnahmen zu Förderung des Lifelong Learning bei? Im Rahmen dieser allgemeineren bildungspolitischen Überlegungen handelt es sich bei Arbeitsmarktausbildung also um einen sehr spezifischen Beitrag zum Lifelong Learning, um Maßnahmen, die sehr unterschiedlich konfiguriert und auch in breitere Gesamtstrategien eingepasst sein können. In Österreich bildet die Arbeitsmarktausbildung zwar einen großen Teil der Beteiligung an öffentlich geförderter oder medierter Erwachsenenbildung, gewissermaßen einen Kernbereich, ohne jedoch systematisch in bildungspolitische Überlegungen eingebunden zu sein. Es gibt ein doppeltes Defizit: Erstens sind ökonomische Wirkungen des Bildungswesens fast kein Thema, geschweige denn Kosten-Nutzen-Überlegungen. Zweitens gibt es bisher keine systematische Politik der Entwicklung des Lifelong Learning, so dass auch eine systematische Klärung des Stellenwertes der Arbeitsmarktausbildung und der Schnittstellen gar nicht möglich ist²⁾. Als Beispiele der Anbindung können die großen Erwachsenenbildungsprogramme für die nachhaltige Weiterqualifizierung von benachteiligten und wenig qualifizierten Personengruppen in Schweden³⁾ und Finnland⁴⁾ in den 1990ern genannt werden, also in zwei Ländern mit bereits vorher breit entwickelter Erwachsenenbildungspolitik. Diese Ansätze haben auch gezeigt, wie schwierig es ist, auch mit sehr großen Investitionen sichtbare Effekte zu erzielen.

Andererseits kann man das Umfeld der Arbeitsmarktausbildung unter dem Gesichtspunkt der Beschäftigungs- und Wirtschaftspolitik betrachten. Im Rahmen der "Decent Work"-Program-

²⁾ Dies wurde auch von den OECD-PrüferInnen im letzten Review zur Erwachsenenbildung kritisch angemerkt; eine potentielle Schnittstelle befindet sich in der Programmatik des Europäischen Sozialfonds (ESF), wurde jedoch in der konkreten Gestaltungen nur rudimentär aufgegriffen.

³⁾ Vgl. Kurzbeschreibung AEI in Schweden: http://www2.trainingvillage.gr/etv/vetsystems/report/sv_en.asp und http://www.unesco.org/education/uie/pdf/country/Sweden_app3.pdf; vgl. zur Evaluierung: <http://ideas.repec.org/p/hhs/umnees/0609.html> und <http://www.georgetown.edu/faculty/albrecht/KL-0205.pdf> und <http://www.statskontoret.se/upload/Publikationer/2000/2000100.pdf> (alle 18.10.2006).

⁴⁾ Siehe Antikainen A., ed. (2005) *Transforming a Learning Society. The Case of Finland*. Bern: Peter Lang.

matik der ILO wird z.B. die aktive Arbeitsmarktpolitik (ALMP)⁵⁾ als Teil eines breiten Maßnahmen-Mixes mit einem spezifischen Stellenwert gesehen: *Es geht um Integration der TeilnehmerInnen in den Arbeitsmarkt*, also um die oben genannten (mikro-ökonomischen) Wirkungen. Es ist jedoch gleichzeitig klar, dass diese aktiven Maßnahmen durch die passiven Maßnahmen der Absicherung des Einkommensausfalls abgestützt werden müssen und auch als Teil von breiteren Maßnahmen der Beschäftigungspolitik zu sehen sind, insbesondere der Lohnpolitik und der industriellen Beziehungen. Die Gestaltung der Arbeitslosenversicherung, bzw. auch die Kompensation der Einkommensausfälle in Trainingsmaßnahmen und die Zumutbarkeits- und "Aktivierungs"-Regeln, wie auch ihr Verhältnis zu den Löhnen sind wesentliche Gesichtspunkte, die die Wirkungszusammenhänge auch für die aktive Arbeitsmarktpolitik beeinflussen⁶⁾. Ganz wesentlich ist auch die Frage nach dem Verhältnis zwischen Arbeitsmarktpolitik und makro-ökonomischer Wirtschaftspolitik für die Beschäftigungsentwicklung, inwieweit erstere als "Ersatz" für letztere dienen soll. Hier schließt sich auch der Kreis zur Bildungspolitik, indem neoliberale Marktideologien die Schaffung von Angebotsfaktoren im Hinblick auf Bildung und Qualifikation teilweise zum Allheilmittel der "Wirtschaftspolitik" und zum Ersatz für alles Andere hochstilisieren ("Nutzts nix, so schads wenigstens nix ...") – insbesondere wenn dies aber zur Legitimationsgrundlage exorbitanter Kostensteigerungen als "Investitionen" ohne der Frage nach dem Kosten-Nutzen-Verhältnis und den Erträgen wird, so kann dies auch negative Wirkungen zeitigen. Speziell auch das Verhältnis von ökonomischen Zielsetzungen und sozialpolitischen Zielsetzungen in der Arbeitsmarktpolitik ist ein zentraler Gesichtspunkt der Zielsetzungen und damit auch der Qualitäts- und Wirkungsbeurteilung. Aktive Arbeitsmarktpolitik hat ebenfalls aus der Sicht der ILO daher vor allem drei Zielsetzungen: "*Security in change*", Unterstützung von Mobilität durch aktive und passive Maßnahmen; "*Equity*" durch gezielte und effektive Förderung von benachteiligten Zielgruppen, insbesondere auch in der Jugend, z. B. auch durch Vermeidung von systematischem "*Cream skinning*" durch die und in den Maßnahmen; "*Poverty alleviation*" durch die Förderung von Beschäftigung mit ausreichendem Einkommen ("*Decent work*").

⁵⁾ ILO (2003) Active labour market policies. Committee on Employment and Social Policy (ESP) Governing Body, November 2003, Geneva. Internet: <http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/gb/docs/gb288/pdf/esp-2.pdf> (17.10.2003).

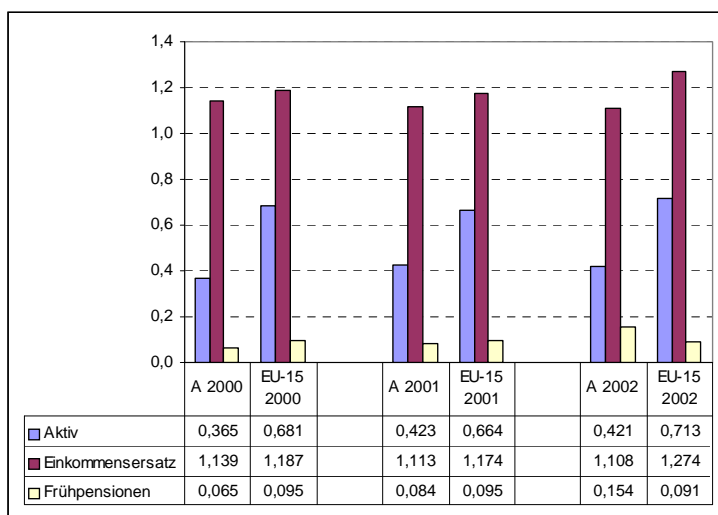
⁶⁾ In diesem Zusammenhang gibt es eine Reihe von politischen Streitpunkten und Trade-offs, die in verschiedenen Systemen unterschiedlich gelöst sind: Negative Anreize durch Höhe und Dauer der Einkommensausfallsleistungen (wobei die Dauer als wesentlicher Faktor eingeschätzt wird) sowie Lohndruck durch Aktivierungsmaßnahmen; die Vielschichtigkeit von Effekten der Lohnhöhe (Anreize für Unternehmen und Individuen) sowie Konflikte zwischen Mikro-Ebene (Kostenfaktor) und Makro-Ebene (Konsumfaktor); die Frage der Lohnnebenkosten (Beschäftigungsminderung vs. Finanzierung sozialer Leistungen); sowie die Frage der Regulation der Arbeitsbedingungen (Beschäftigungssicherung).

4.1 Qualität der Politik

4.1.1 Das Profil der österreichischen Arbeitsmarktpolitik im EU-Vergleich

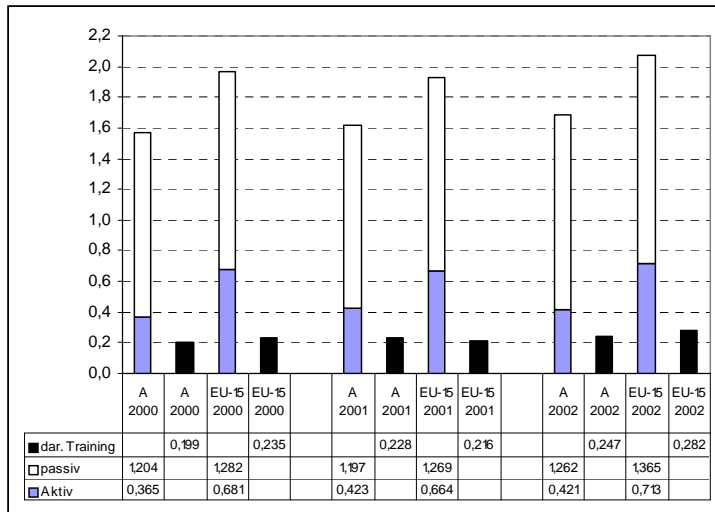
In diesem breiteren Rahmen kann die österreichische Arbeitsmarktpolitik eingeordnet werden. Erstens variiert das Ausmaß der aktiven Arbeitsmarktpolitik im Rahmen der gesamten Arbeitsmarktpolitik, zweitens variiert das Ausmaß und das Einsatzprofil von Ausbildungsmaßnahmen im Rahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik, wie auch ihre Anbindung an breitere bildungspolitische Maßnahmen. Die folgenden Darstellungen geben einen Eindruck von der Stellung der österreichischen Arbeitsmarktpolitik im EU15-Vergleich und von der Variation des Maßnahmen-Mixes in verschiedenen EU-Ländern.

Abbildung 1: Anteil der Ausgaben für aktive und passive Maßnahmen in % des BIP, Österreich und EU15 2000-2002



Quelle: Kluge et al. 2005, 222; eigene Berechnung

Abbildung 2: Anteil der arbeitsmarktpolitischen Trainingsausgaben im Vergleich zu den Ausgaben für aktive und passive Maßnahmen in % des BIP, Österreich und EU15 2000-2002

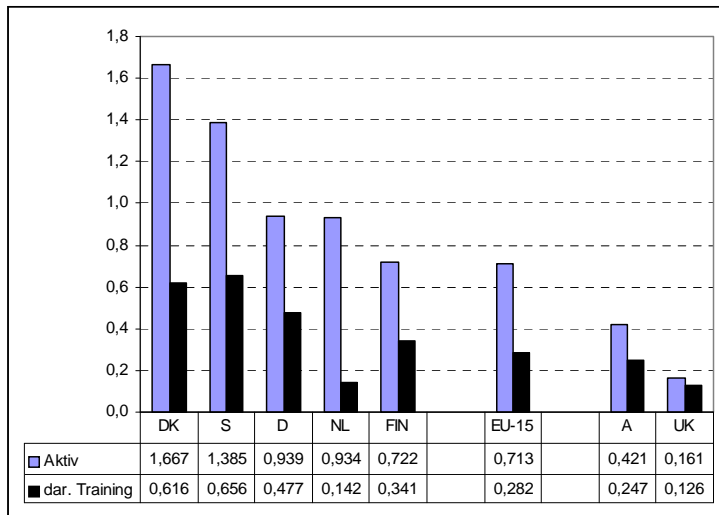


Quelle: Kluge et al. 2005, 222; eigene Berechnung

Die Abbildungen 1 und 2 zeigen deutlich geringere Ausgaben für aktive Maßnahmen gemessen am BIP in Österreich im Vergleich zu EU-15 (etwa 0,4% im Vergleich zu 0,7%), die Unterschiede bei den Einkommensersatzleistungen als dem wesentlichen Teil der passiven Ausgaben sind geringer ausgeprägt. Der Einsatz der aktiven Maßnahmen reflektiert in stärkerem Maß politische Entscheidungen, während die passiven Maßnahmen meistens an die Entwicklung des Arbeitsmarktes gebunden sind. Die Ausgaben für Trainingsmaßnahmen liegen näher am EU15-Durchschnitt. Abbildung 3 zeigt die große Variation der verschiedenen Länder, sowohl was den Anteil der aktiven Ausgaben insgesamt betrifft, als auch was den Anteil der Trainingsmaßnahmen und somit den Maßnahmen-Mix betrifft. Die Unterschiede zwischen Österreich und dem EU15-Durchschnitt betreffen vor allem die Anteile der Ausbildung (die in Österreich mit 50-60% der aktiven Ausgaben deutlich über EU15 mit ca. 30% liegen) und der Förderung von Beschäftigung (die in EU15 mit 25-30% deutlich stärker eingesetzt wird als in Österreich mit 10%; vgl. Abb.4). Im Jahr 2004 lag der Anteil der Trainingsmaßnahmen in Österreich und auch in EU15 noch höher, bei fast zwei Drittel der Ausgaben⁷⁾ (64,8%).

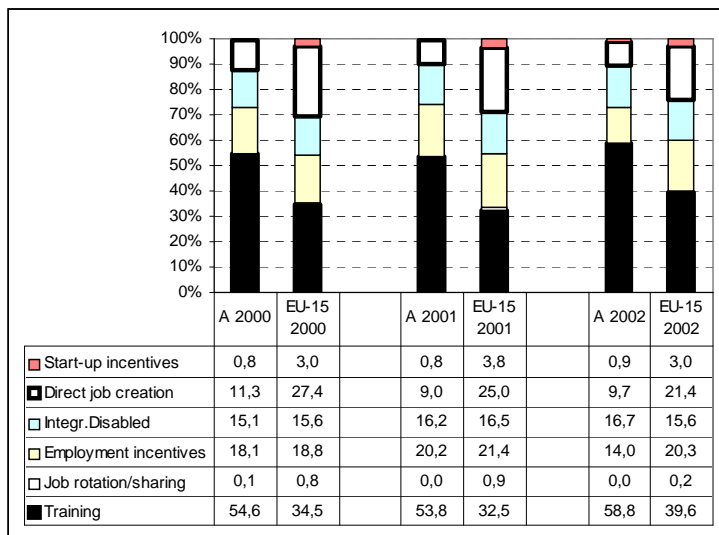
⁷⁾ Hofer H. / Weber A. (2006) Active labour market policy in Austria: practice and evaluation results. Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung 75 (3), forthcoming.

Abbildung 3: Anteil der arbeitsmarktpolitischen Trainingsausgaben im Vergleich zu den Ausgaben für aktive Maßnahmen in % des BIP, Österreich, ausgewählte Vergleichsländer und EU15 2002



Quelle: Kluge et al. 2005, 222; eigene Berechnung

Abbildung 4: Verteilung der Ausgaben für aktive Maßnahmen auf Maßnahmetypen, Österreich und EU15 2000-2002 (in% der aktiven Ausgaben)



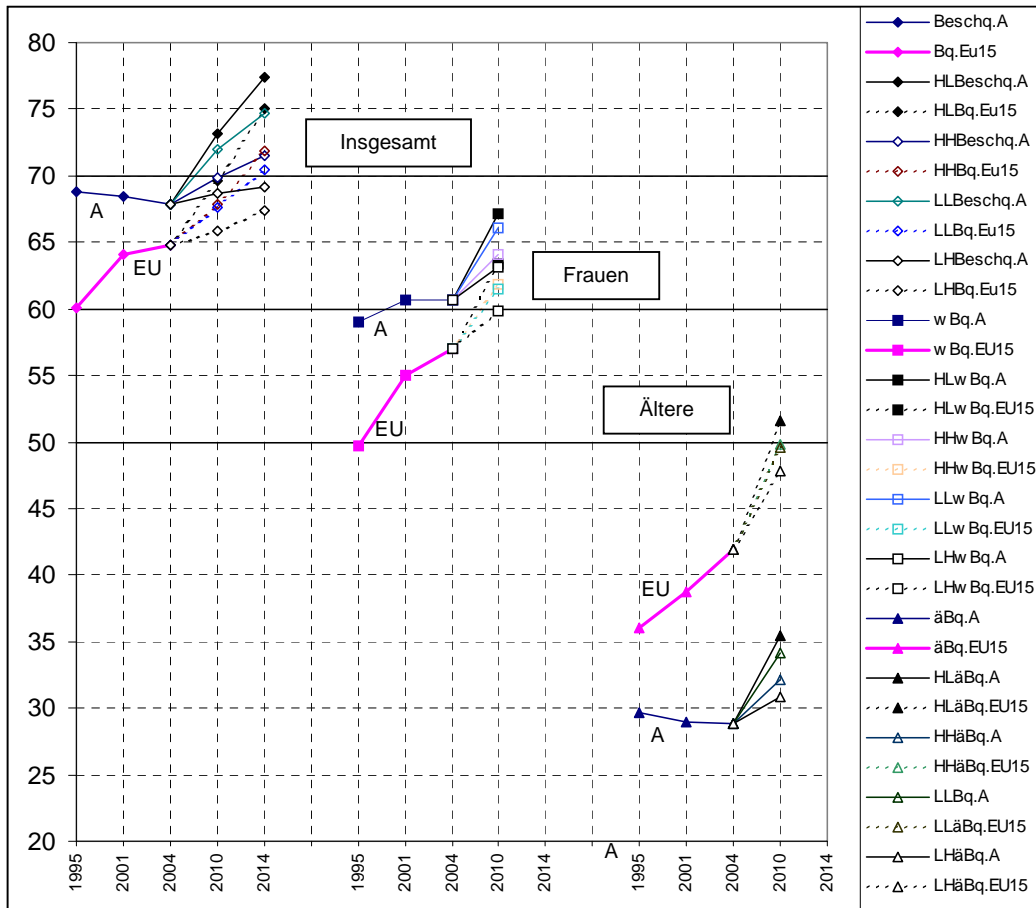
Quelle: Kluge et al. 2005, 221; eigene Berechnung

4.1.2 *Ergebnisse der österreichischen Politik zu ausgewählten Beschäftigungsleitlinien*

In einer europäischen Vergleichsstudie wurden die Ergebnisse der Mitgliedsstaaten im Hinblick auf einige wesentliche Beschäftigungsleitlinien untersucht (siehe Abbildung 5 und Abbildung 6 für die zusammengefassten Ergebnisse Österreichs⁸⁾). Die Ergebnisse sind gemischt, bei der Beschäftigungsquote der Frauen und bei der Mehrzahl der Bildungsindikatoren sind die Ziele erfüllt, bei der Beschäftigungsquote Älterer, sowie bei der Aktivierung von Langzeitarbeitslosen, der Unterschiede zwischen Nationals und Nicht-Nationals, wie auch bei der Kinderbetreuung v. a. jüngerer Kinder wurden die Ziele in Österreich mehr oder weniger deutlich verfehlt. Wenn man davon ausgeht, dass es hier um zwischen EU und Österreich geteilte Ziele geht, stellt sich die Frage nach der Qualität der Politik. Die grafische Darstellung (Abbildung 5) zeigt die EU-Benchmarks 2010 für die Beschäftigung insgesamt (70%), für die Frauenbeschäftigung (60%) und für die Beschäftigung Älterer (50%) und die realisierten Werte bis 2004 sowie prognostizierte Werte aufgrund verschiedener Annahmen über Wachstum und Produktivität bis 2010. Die angestrebte Beschäftigungsquote insgesamt erscheint unter den meisten Annahmen erreichbar (außer bei geringem Wachstum und starker Produktivitätserhöhung), die angestrebte Beschäftigung Älterer erscheint jedoch bei Weitem nicht erreichbar: In allen Prognosevarianten liegt Österreich 2010 immer noch unter dem EU15-Wert von 1995).

⁸⁾ Ward T. et al. (2005) Target-based assessment study of the European Employment Guidelines. Final report. Royston: Alphametrics. Internet: http://ec.europa.eu/employment_social/incentive_measures/studies/assessm_eg_fin_rep_en.pdf (17.10.2006).

Abbildung 5: Entwicklung der Beschäftigungsquote insgesamt, von Frauen und von 55-64-Jährigen (1995-2004 und EU-Projektionsvarianten bis 2010 bzw. 2014)



Erläuterungen:
 Beschq, Bq. = Beschäftigungsquote insgesamt
 wBq = Beschäftigungsquote weiblich
 äBq = Beschäftigungsquote Ältere (55-64-Jährige)
 2010, 2014 Projektions ergebnisse nach Varianten BIP-Wachstum/Produktivität
 (HL = high/low; HH = high/high; LL = low/low; LH = low/high)

Quelle: Ward et al 2005, 43-44; eigene Darstellung

Abbildung 6: Position Österreichs bei der Erfüllung der gemeinsamen EU-Ziele lt. Ward et al., 2005

1. Beschäftigungsquote insgesamt, Frauen und Ältere

Gruppierung Österreichs bei prospektiver Einschätzung: "The fifth group consists of countries where overall employment rates remain below the Lisbon target and where there has been relatively little change over the long-term. This group comprises three countries: Germany, France and Austria. In each of these the employment rate of women is above or close to the 60% target but the rate for 55-64 year olds is below the EU average, in Austria, considerably so. In all three countries, the overall employment rate has remained much the same or has fallen since 2001 and there is a question mark over the likelihood of it increasing to the target in the near future, though less so in Austria than in Germany and France. The challenge for each of the three is to secure higher growth rates of GDP and in Austria, in particular, to increase employment among older people." (Ward et al., 2005, 24)

"In Austria, the overall employment rate is also projected to increase to above the Lisbon target over the next few years if economic growth recovers to its pre-2001 rate. The employment rate for women is already above the Lisbon target, but the national target of 65% in 2005 is unlikely to be achieved before 2008 or 2009. The employment rate for 55-64 year-olds is under 30% and accordingly well below the 50% target. It has not tended to increase at all in recent years and so there seems little possibility of meeting the Lisbon objective for many years yet." (Ward et al., 2005, 29-30)

2. Kinderbetreuung

0-2 Jahre: "According to the latest data available, which are those published in the NAPs for 2004, the provision of childcare for children under 3 falls short of the Barcelona target (33%) in all EU Member States for which figures are reported apart from Denmark and Sweden. In (...) Germany, Austria, Italy, Luxembourg, the UK and Hungary – it was only around 10% or less. (...) in only 3 countries – Lithuania, the Netherlands and Austria – is there evidence of any significant increase in the provision of childcare and in the coverage rate as measured (in these cases, between 2001 and 2003)." (Ward et al., 2005, 51)

"After harmonising the calculations, there are still 12 countries in which the coverage rates estimated are well below the 33% objective. These include Greece, Estonia and the Czech Republic, for which no data are reported in the NAPs. Of these, both Greece and the Czech Republic have coverage rates for children under 3 which are less than 10%, along with Germany, Austria, Italy and Hungary." (Ward et al. 2005, 53)

3 Jahre bis Pflichtschule: "Apart from these, the coverage rates in the Netherlands, Hungary and Austria are only slightly below the target. (Ward et al., 2005, 54)

"The harmonised estimates again show a similar picture for many countries (...) Again as in the case of the NAPs data, the estimated rate is only slightly below the target in Hungary and Austria, as well as in the Czech Republic, for which no figure is published in the NAP." (Ward et al., 2005, 54)

3. Aktivierung von Langzeitarbeitslosen

"Finally, there are three countries (Belgium, Austria and Finland) where the data appear to comply fully with the definitions." ...

"Figures for indicators that largely comply with the definitions were provided, or can be calculated, for only 7 countries (Belgium, Germany, Spain, Ireland, Austria, Finland and Sweden) in total. Of these, five countries, the exceptions being Germany and Austria, are shown to have achieved the Employment Guideline target in this respect." (Ward et al., 2005, 73-74).

4. Unterschied zwischen Nationals und Non-Nationals

"In four countries – Austria, Portugal, Finland and Luxembourg – the unemployment gap between non-European nationals and nationals widened between 1997 and 2004, though in all but Finland (where the numbers involved are very small and the data, therefore, unreliable), the gap was still slightly less than the EU-15 average in the end year. In the first two countries, however, there were marked differences in the change between men and women. In Austria, therefore, the gap in the rate for men narrowed slightly while for women, it almost doubled (to over 10 percentage points)." (Ward et al., 2005, 93)

5. Benchmarks Bildung

Anteil mit mindestens oberer Sekundarstufe: "In 2005, only 8 of the 25 EU Member States had a proportion of 20-24 year-olds with upper secondary education of 85% or more. Five of these countries, moreover, are new Member States (the Czech Republic, Lithuania, Poland, Slovenia and Slovakia), which were not in the Union when the target was set, and only three are EU-15 countries – Ireland, Austria and Sweden, though a fourth, Finland, has a proportion which is only marginally below 85% (84.6%)." (Ward et al., 2005, 109)

Schlüsselqualifikationen: "Nevertheless, there are difficulties in comparing the data for the two years in a number of countries, such as the Netherlands and Austria ... (Ward et al., 2005, 110)

Lifelong Learning Beteiligung: "In 5 of the remaining Member States, there was a modest increase in participation (under 0.3 of a percentage point each year). These include Sweden, where the proportion was already the highest in the EU, and Austria, where it was also above the benchmark, as well as the Czech Republic, Germany and Malta, where it is well below." (Ward et al., 2005, 112)

Early school leavers: "There are nine Member States where early school-leavers are under 10% of 18-24 year-olds according to the latest data for 2005. Five of these are new entrants to the EU (the Czech Republic, Lithuania, Poland, Slovenia and Slovakia) and only four are EU-15 countries (the three Nordic countries plus Austria) (Ward et al., 2005, 112)

Quelle: Ward et al., 2005.

4.2 Qualität von arbeitsmarktpolitischen Ausbildungsmaßnahmen

4.2.1 Erwartungen und Skepsis über Wirkungen von Bildungsmaßnahmen und fragwürdiger Umgang mit Evaluierung

Trainings- bzw. Bildungsmaßnahmen machen wie gezeigt einen großen Anteil der aktiven Arbeitsmarktpolitik aus. Grob ein Viertel bis ein Drittel der Ausgaben und 30-40% der Teilnahmen fallen international bzw. im EU-Raum in diesen Bereich. In Österreich haben Trainingsmaßnahmen mit 50-60% der Ausgaben noch ein überproportionales Gewicht. Die Frage nach der Qualität und den Wirkungen dieser Maßnahmen ist also sehr gerechtfertigt.

Es gibt viele Argumente auf verschiedensten Argumentationsebenen, die für positive Wirkungen von Ausbildungsmaßnahmen sprechen. Von positiven Effekten auf aggregiertes Wachstum und Produktivität, über individuelle und betriebliche Erträge, bis zu Effekten auf Innovation und Beschäftigungschancen reichen die Erwartungen. Zukunftsorientierte Nutzung der Zeiten der Arbeitslosigkeit und Anpassungsbedarf bei den Qualifikationen und Kompetenzen aufgrund der starken Dynamik in der Arbeitswelt sind weitere Argumente, die für den Einsatz von Trainings- bzw. Bildungsmaßnahmen sprechen. Nicht zuletzt können diese Maßnahmen auch der "Aktivierung" und der Prüfung der Beschäftigungswilligkeit dienen, indem die Inanspruchnahme von Einkommensersatzleistungen an eine Teilnahme an Bildungsmaßnahmen gebunden werden kann. Schließlich hat die Teilnahme an Bildungsmaßnahmen meistens auch positive Wirkungen auf die Statistik über die Arbeitslosigkeit bzw. Langzeitarbeitslosigkeit, da dadurch Arbeitslosigkeitsperioden unterbrochen werden und die TeilnehmerInnen auch für die Dauer der Teilnahme dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung stehen.

Es gibt aber nicht nur hohe Erwartungen, sondern auch spätestens seit den 1990ern Skepsis gegenüber den Wirkungen von Ausbildung, die vielleicht von James Heckman – einem der Pioniere der Evaluierung in den USA – am drastischsten und einflussreichsten ausgedrückt wurden: Bildungsmaßnahmen sollten auf die Kinder v.a. im Vorschulalter konzentriert werden, für ältere Menschen sollte Beschäftigungsförderung eingesetzt werden. "*The best evidence supports the policy prescription: Invest in the very young and improve basic learning and socialization skills; subsidize the old and the severely disadvantaged to attach them to the economy and the society at large.*" (Heckman o.J., 8)⁹⁾ oder noch etwas drastischer: "*The evidence supports the following policy prescription: Invest in the very young to improve their basic learning and socialization skills; at a given level of expenditure, reduce investment in the old and severely disadvantaged, shifting to wage subsidies for them.*" (Heckman 1999,

⁹⁾ Heckman J. J. (o.J.) Policies to Foster Human Capital. Lecture to the Aaron Wildavsky Forum, Richard and Rhoda Goldman School of Public Policy, University of California at Berkeley. Internet: <http://www.jcpr.org/wpfiles/Wildavsky.pdf?CFID=3683173&CFTOKEN=49787933> (18.10.06).

90)¹⁰⁾ Ein zweites Argument von Robert LaLonde, das in Richtung unterschiedlicher Erwartungen bei allgemeiner Bildungspolitik und arbeitsmarktpolitischer Qualifizierung zielt, bezieht sich auf die vergleichsweise geringe Intensität der Interventionen in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, die oft nur wenige Tage umfassen während sich die Markostudien auf Schul- und Bildungslaufbahnen bzw. Schuljahre beziehen: "*Training, when and if it is effective, makes economically disadvantaged persons less poor, but the gains are not sufficiently large to lift many out of poverty*" (LaLonde 1995, 165)¹¹⁾. Er schließt aus seinem zusammenfassenden Review über die Wirkungen von drei Jahrzehnten arbeitsmarktpolitischen Ausbildungsprogrammen in den USA, dass "... *the results of these evaluations suggest, that it is unlikely that a substantial increase – even a doubling – in government-funded training services will significantly improve the workforce's skills.*" (LaLonde 1995, 165) Analysen und Evaluierungen von breiteren und allgemeinbildenden Programmen im Rahmen der Erwachsenenbildung sind bisher im Hinblick auf die breiteren längerfristigen (Makro)-Effekte nicht verfügbar, bei kurzfristigen beschäftigungsbezogenen Evaluierungen schneiden diese Programme in punktuell verfügbaren Studien über Schweden und die Schweiz nicht gut ab.

Es gibt eine Vielzahl an Evaluierungen zu arbeitsmarktpolitischen Ausbildungsmaßnahmen, deren Stellenwert im Folgenden auf der Basis zweier Meta-Studien kurz zusammenhängend beschrieben wird.

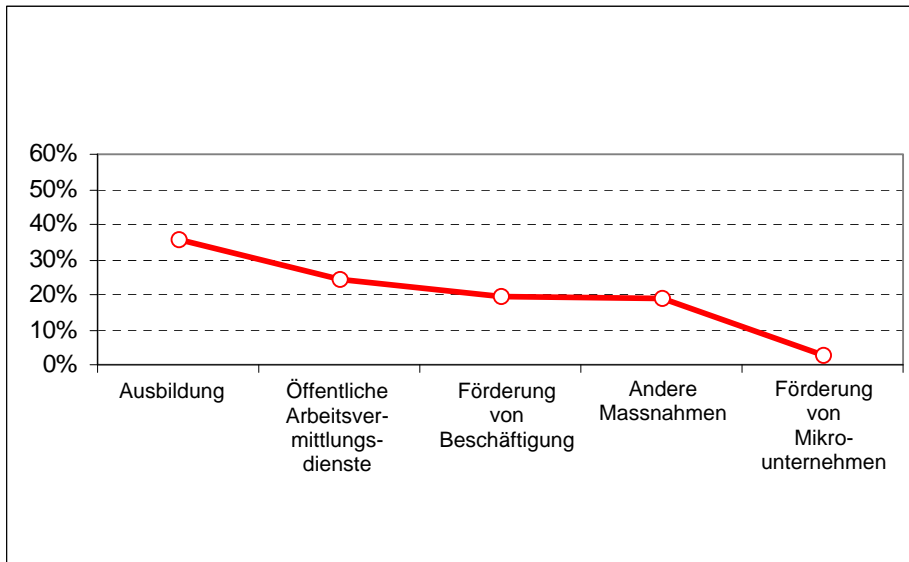
Die Abbildungen 7 und 8 geben auf der Grundlage einer Meta-Studie¹²⁾ – in einer etwas anderen Kategorisierung als weiter oben – einen Überblick über die Evaluierungstätigkeit im Vergleich zu den Aktivitäten in den verschiedenen Programmtypen im OECD Raum. Basis sind 109 ausgewählte Evaluierungen, darunter 56 von Ausbildungsmaßnahmen. Auswahlkriterium war, dass die Studien einen wissenschaftlichen Mindeststandard erfüllen müssen, insbesondere muss es einen Vergleich der TeilnehmerInnen mit vergleichbaren Gruppen von Nicht-TeilnehmerInnen geben. Man sieht, dass es bereits eine beträchtliche Zahl an Evaluierungen mit diesem Standard gibt und dass in Ausbildungsmaßnahmen eine überproportionale und im Zeitverlauf steigende Evaluierungstätigkeit besteht.

¹⁰⁾ Heckman, James J. (1999) Doing It Right: Job Training and Education. Public Interest 135 (Spring) 86-107.

¹¹⁾ LaLonde R J (1995), "The Promise of Public Sector-Sponsored Training Programs", in: *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 9 (Spring), 149-68.

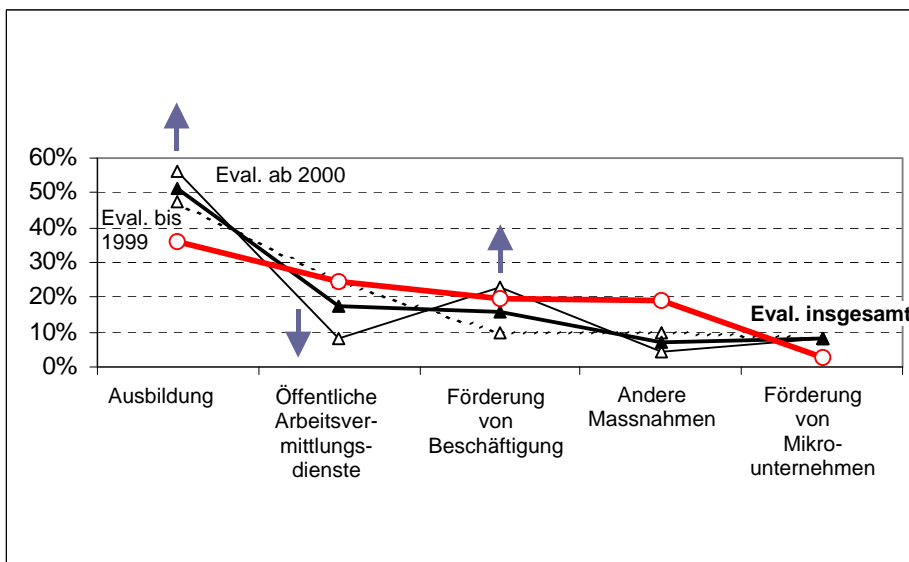
¹²⁾ Betcherman G / Olivas K / Dar A (2004) Impacts of Active Labor Market Programs: New Evidence from Evaluations with Particular Attention to Developing and Transition Countries. Social Protection Discussion Paper Series No. 0402. The World Bank. Internet: <http://siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Resources/SP-Discussion-papers/Labor-Market-DP/0402.pdf> (19.10.2006)

Abbildung 7: Verteilung der Ausgaben für unterschiedliche arbeitsmarktpolitische Maßnahmetypen im OECD-Raum



Quelle: Betcherman et al. 2004, eigene Berechnungen

Abbildung 8: Verteilung der Ausgaben und Zahl der ausgewählten Evaluierungen im Zeitvergleich nach arbeitsmarktpolitischen Maßnahmetypen



Quelle: Betcherman et al. 2004, eigene Berechnungen

In den politischen Diskursen werden die Ergebnisse dieser Evaluierungen eher pessimistisch, im Sinne der oben bereits angedeuteten enttäuschten Erwartungen wiedergegeben und diskutiert. Ein Beispiel ist die folgende Aussage eines der Mitautoren der Meta-Studie (Dar/Gil 1998, 89)¹³:

- *"Governments of the member countries of the Organisation for Economic Co-operation and Development have considerable experience with retraining programs in a variety of industrial settings. Evaluations of these programs show that the results are disappointing, however." (ibd., abstract, 79)*
- *"Although the nonscientific evaluations of retraining programs present a rosy picture based on placement rates and other informal evidence, scientific evaluations are quite discouraging. Relying on nonscientific evaluations may lead to incorrect policy conclusions." (ibd., conclusions, 89)*
- *"Reviews of evaluations find, for example, that job search assistance measures – which cost less than retraining but appear equally effective – may be a more cost-effective device in assisting displaced workers." (ibd., conclusions, 89)*

4.2.2 "Scientific" Evaluations: verallgemeinernde Ergebnisse

"Wissenschaftliche" Evaluationen von Maßnahmen erfordern eine Kontroll- oder Vergleichsgruppe bzw. -situation, ein "Counterfactual", and dem die Ergebnisse der "Behandlung" gemessen werden können. Die "medizinische" Ausdrucksweise ist nicht zufällig, da hier in den letzten Jahren viele methodische Entwicklungen im Austausch zwischen den verschiedenen Anwendungsbereichen vorangegangen sind. Es gibt viele Diskussionen und eine breite Literatur über die Möglichkeiten der Gestaltung dieser Vergleichssituationen und jede Variante ist mit Problemen verbunden, so dass Vergleiche methodischer Zugänge in ein und demselben Programm schon zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen geführt haben. Eine Schwierigkeit besteht darin, dass arbeitsmarktpolitische Maßnahmen in der Durchführung komplexer sind als Experimente mit Medikamenten oder Operationsverfahren.

Die wesentlichen Dimensionen von Ergebnissen beziehen sich auf die

- Beschäftigung bzw. Arbeitslosigkeit nach der Maßnahme (ja/nein oder Ausmaß), oder
- auf das Einkommen bzw. die Einkommensentwicklung.

Die Auswahl der Indikatoren hängt teilweise von politischen Präferenzen oder auch von den theoretischen Ausgangspunkten der Evaluierungen ab. In Europa steht eher die Beschäfti-

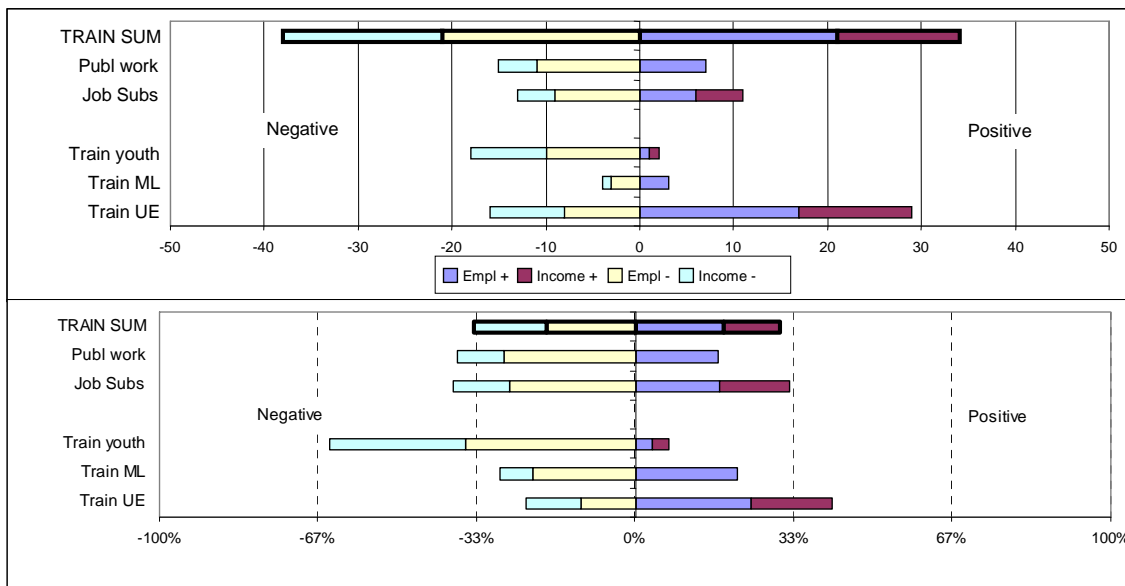
¹³ Dar A. / Gill I. S. (1998) Evaluating Retraining Programs in OECD Countries: Lessons Learned The World Bank Research Observer, vol. 13, no. 1 (February 1998), pp. 79–101 The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, Internet: <http://www.worldbank.org/research/journals/wbro/obsfeb98/pdf/article5.pdf> (21.4.2005).

gung im Vordergrund, in den USA das Einkommen (nicht zuletzt weil Arbeitsmarktprogramme auch oft zur Armutsbekämpfung eingesetzt wurden).

Abbildung 9 fasst die Ergebnisse der Meta-Studie von Betcherman et al. (2004) zusammen. In der Darstellung wurden die Ergebnisse nach den beiden Dimensionen Beschäftigung oder Einkommen gezählt (Studien mit beiden Indikatoren gehen zweimal ein), der obere Teil zeigt die absoluten Werte, der untere Teil die Prozentverteilung, Studien mit insignifikanten Ergebnissen sind nicht ausgewiesen (daher ergeben die Prozentwerte nicht 100%).

Die ersten drei Balken vergleichen jeweils Ausbildung insgesamt (TRAIN SUM) mit öffentlichen Beschäftigungsprogrammen (Publ work) und Beschäftigungsförderung im privaten Sektor (Job Subs), nach rechts sind die positiven, nach links die negativen Ergebnisse aufgetragen. Nach diesen Verteilungen zeigt sich ein schlechteres Ergebnis für öffentliche Beschäftigungsprogramme, bei den anderen beiden Typen halten sich positive und negative Ergebnisse etwa die Waage. Die besondere Wirksamkeit von privaten Beschäftigungsprogrammen ist nicht ersichtlich.

Abbildung 9: Meta-analyse von Ergebnissen der Evaluierung von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen im OECD-Raum: Verteilung positiver und negativer Ergebnisse nach Einkommen und Beschäftigung



Quelle: Eigene Berechnungen aufgrund der Angaben in Betcherman et al 2004

Anders bei den unteren drei Balken, die verschiedene Trainingsmaßnahmen vergleichen. Hier ist ersichtlich, dass Ausbildungsmaßnahmen von Jugendlichen eine deutlich negative Bilanz aufweisen, während Ausbildung von Arbeitslosen eine positive Bilanz aufweist (jedoch bei immerhin etwa einem Drittel negativer Ergebnisse).

Die Zusammenfassung zu den Detaillerggebnissen über Ausbildungsmaßnahmen in verschiedenen Ländern in einer weiteren Metastudie (Kluve et al. 2005) ergibt für Schweden (auch für die Effekte der Adult Education Initiative), Dänemark, Frankreich ein ungünstiges Bild. In Spanien (mit Ausnahme von allgemeiner Ausbildung), Belgien, sowie den neuen Beitrittsländern sind die Ergebnisse möglicherweise teilweise aufgrund der großen Dynamik in der Beschäftigungsentwicklung besser. In Deutschland, wie auch in einer dänischen Studie wurden deutliche Unterschiede zwischen (negativen) kurzfristigen und (positiven) langfristigen Effekten von Ausbildung gefunden. Im Hinblick auf den Einfluss der ökonomischen Entwicklung sind die Ergebnisse in verschiedenen Ländern unterschiedlich, in Finnland eher antizyklisch, in Norwegen eher prozyklisch, was möglicherweise auf unterschiedliche Einsatzstrategien zurückgeht. In Österreich wird insbesondere auf die guten Ergebnisse für die Stahlstiftung hingewiesen.

Verantwortlich für negative Effekte von Ausbildungsprogrammen bei der Verwendung dieser Evaluierungsmethode ist in hohem Maß ein "lock-in"-Effekt" der durch Vollzeit-Programme und auch teilweise durch die längere Dauer der Programme bestimmt wird, da während dieser Programme keine Suche stattfindet bzw. stattfinden kann – vergleichbare Personen nicht in Ausbildung können während dieser Zeit aber nach einer Beschäftigung suchen. Dieses Problem betrifft sowohl die Wertung der Ausbildungsperiode (als Investition oder verlorene Suchzeit bzw. entgangenes Einkommen) als auch die Auswahl der Vergleichsgruppe (da bei vergleichbaren Personen die nicht in Ausbildung sind jedenfalls eine Wahrscheinlichkeit einer Beschäftigungsaufnahme während dieser Periode besteht, die man nicht ausschließen kann – wenn man beispielsweise jene Personen ausschließen würde, bekommt man negative Selektionseffekte in der Vergleichsgruppe und damit automatisch ein positiv verzerrtes Ergebnis).

In der Studie von Kluve et al. (2005) wurde auch versucht die *Beschäftigungsergebnisse* in 95 Studien mit entsprechendem Design im EU-Raum auf bestimmende Faktoren hin zu analysieren (Einkommenseffekte wurden nicht berücksichtigt). Die Ergebnisse nach Maßnahmen-typen (137 Beobachtungen) sind die zu erklärende Variable, neben den Maßnahmetypen wurden auch Merkmale der Studien selbst, Zeitperiode der Maßnahmen, Faktoren des institutionellen Hintergrundes (wie Ersatzraten, Kündigungsschutz, nicht standardisierte Beschäftigung) und des makroökonomischen Umfeldes (Wachstum, Arbeitslosigkeit, Ausmaß ALMP), sowie die Ländereffekte selbst kontrolliert. Die Ergebnisse sind über die verschiedenen Modellspezifikationen einigermaßen stabil und entsprechen mit einigen Unterschieden den bereits dargestellten Ergebnissen in Betcherman et al. (2004). Ausbildungsmaßnahmen wurden als Referenzkategorie gewählt, mit mittleren Ergebnissen. Im Vergleich dazu schneiden Maßnahmen für Jugendliche und öffentliche Beschäftigungsprogramme deutlich schlechter ab (um 30-60% bzw. 30% reduzierte Erfolgswahrscheinlichkeit gegenüber Ausbildung), Beschäftigungsanreize im privaten Sektor sowie Unterstützungsdienste und Sanktionen schneiden besser ab (um 30-50% erhöhte Erfolgswahrscheinlichkeit gegenüber Ausbildung). Von allen übrigen Faktoren hat nur der Index des Kündigungsschutzes einen stabilen negativen Effekt (reduziert die Erfolgswahrscheinlichkeit um 50%), auch die Länder (Österreich ist mit einigen we-

nigen Studien enthalten) haben keine signifikanten Effekte im Vergleich zu Schweden, das als Referenzkategorie gewählt wurde. Teilweise gibt es auch einen negativen Effekt für experimentelles Design, was auf den möglichen Einfluss der methodischen Vorgangsweise auf die Ergebnisse hinweist.

Das wesentliche Ergebnis hier ist also eigentlich die Heterogenität: Woher kommen die Unterschiede zwischen positiven und negativen Ergebnissen? Das ist eine Frage, um die die Diskussion gegenwärtig verstärkt kreist. Allgemein werden in der Literatur die folgenden Faktoren herausgearbeitet:

- Methodische Probleme (experimenteller oder quasi-experimenteller Ansatz; Konstruktion des Counterfactual, Arten der Modellierung). Die meisten Studien verwenden einen quasi-experimentellen Ansatz (Matching Verfahren für Vergleichsgruppen oder zeitabhängige Modelle)
- Datenprobleme (kleine Ns, kurzer Zeitraum)
- Erfassung der Ausbildungsmaßnahmen als "black box", keine Unterscheidung unterschiedlicher Maßnahmen im Bereich der Ausbildung
- Heterogenität der Effekte für verschiedene Gruppen (z. B. Jugendliche-Erwachsene, aber vor allem auch unbeobachtete Merkmale wie Leistungsfähigkeit)
- Betrachtungszeitraum (unterschiedliche Effekte bei kurz- und längerfristiger Betrachtung, insbesondere relevant bei intensiveren Bildungsmaßnahmen). Die meisten Studien haben einen kurzfristigen Beobachtungszeitraum von 1-2 Jahren.
- Kosten-Nutzen-Analysen fehlen bisher weitgehend, was aber aufgrund unterschiedlicher Kosten von Maßnahmetypen die Ergebnisse wesentlich beeinflussen kann.

4.2.3 Detailergebnisse aus Studien in ausgewählten Ländern und in Österreich

Österreich ist in diesen Vergleichen mit ausgewählten Studien vertreten, die den wissenschaftlichen Standards entsprechen (zumindest Vergleich mit "Counterfactual" der Nicht-Teilnahme und quantitative, statistisch kontrollierte Ergebnisse) und publiziert sind¹⁴). Die vorhandene Informationsbasis für Evaluierungen ist sehr gut, jedoch wird sie nur wenig genutzt. Der Großteil der Evaluierungstätigkeit ist deskriptiv oder qualitativ und erfüllt nicht diese wissenschaftlichen Standards, oder ist nicht entsprechend publiziert, auch wenn die Standards erfüllt werden. Im großen und ganzen treffen die beiden bereits angesprochenen Probleme den Zustand in Österreich:

- Erstens, die Gefahr des "rosy picture" durch nicht ausreichend kontrollierte Evaluierung,
- zweitens der Bias zu kurzfristigen Ergebnissen durch die Art des Monitoring (z. B. Verbleib nach 6 Monaten).

¹⁴) Siehe Hofer L. / Weber A. (2006) Active labour market policy in Austria: practice and evaluation results. Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung 75 (3), im Erscheinen.

Abbildung 10: Überblick über Detailergebnisse in ausgewählten Ländern¹⁵⁾

Überblick Deutschland (Hujer/Caliendo 2001, Hagen 2003, Lechner 2001)

- Various outcome variables (unemployment duration, employment probability, job search, working time, and wages) give results in different directions
- Training measures tend to show positive effects on employment variables rather in the short run, and related to off-the-job measures, and show positive effects on wages rather than on employment indicators
- Macroeconomic evaluations show a reduction of mismatch for job creation measures but not for training.
- As a main shortcoming for the German evaluations the lack of appropriate data is mentioned, which do not allow for the differentiation among training measures due to subtypes

Überblick Schweiz (Gerfin/Lechner 2002)

- Huge data set
- Temporary wage subsidies are the only measure with clear positive employment effects as compared to non-participants for a period of one and a half year
- Subtypes of training measures show different results: Language courses and basic courses show less favourable results than non-participants, continuing vocational training and computer courses do not clearly differ from non-participants
- Due to background characteristics the various kinds of programmes do not show specific patterns
- To participate in the early stages of unemployment turns out less effective than to participate in later stages of unemployment. This is due to lock-in effects of measures

¹⁵⁾ Quellen:

Hagen T. (2003) Three Approaches to the Evaluation of Active Labour Market Policy in East Germany Using Regional Data. Centre for European Economic Research (ZEW) Discussion Paper No. 03-27.

Hujer, R. und M. Caliendo (2001), Evaluation of Active Labour Market Policy – Methodological Concepts and Empirical Estimates, in: Becker, I., N. Ott und G. Rolf, (Hrsg.), Soziale Sicherung in einer dynamischen Gesellschaft, Frankfurt, 583-617.

Gerfin, M. and M. Lechner (2002), Microeconomic Evaluation of the Active Labour Market Policy in Switzerland, The Economic Journal 112, 854-893.

Sianesi Barbara (2005) Differential effects of Swedish active labour market programmes for unemployed adults during the 1990s February 2002 IFAU Working Paper 2002:5.

White M. / Knight G. (2003) Benchmarking the effectiveness of NDYP. A review of European and US literature on the microeconomic effects of labour market programmes for young people. Research Discussion Paper 10. Policy Studies Institute London.

Überblick Schweden (Stanesi 2002)

- Background of a very high probability to participate in a labour market policy measure
- Employment probability effects for a five years' period compared for different kinds of measures. Employment subsidies show the most positive effects, followed by trainee replacement schemes (an employee has been replaced by an unemployed person while being in training)
- Labour market training as well as different kinds of on-the-job training periods and work experience do not show positive employment probabilities as compared to persons not in measures
- The employment effects of measures are related to the costs of measures in a reversed order: the more expensive the less effective

Überblick U.K. New Deal for Young People (White/Knight 2003)

- Similar results as the studies cited above: Employment subsidies give better results for employment indicator in the short run than full time education programmes
- Temporary public job creation programmes give the least results for employment
- Variations in programme and delivery characteristics might influence the results.

Abbildung 11 präsentiert die Ergebnisse von österreichischen Studien zu Ausbildungsmaßnahmen, teilweise im Vergleich zu anderen Maßnahmetypen. Die Ergebnisse sind im Vergleich zu anderen Ländern teilweise günstig zu werten. Bei Ausbildungsmaßnahmen entspricht das Muster dem allgemeinen heterogenen Bild, die "lock-in"-Effekte spielen eine Rolle, anschließend gibt es in zeitabhängiger Betrachtung positive Effekte. Es gibt beträchtliche geschlechtsspezifische Unterschiede, insbesondere Frauen profitieren konsistent mehr, obwohl die Zuweisungsmechanismen für Männer effektiver erscheinen.

Abbildung 11: Überblick über Evaluierungsergebnisse von Ausbildung in Österreich
(entnommen Hofer/Weber 2006, 9-11)¹⁶⁾

- "...effect of training on job stability in a sample of unemployed ... positive treatment effects on employment stability once selection is controlled for..." (Studie: Zweimüller and Winter-Ebmer 1996)
- "... 'Steel Foundations' ... composed of orientation, retraining and a placement assistance ... resulted in considerable wage gains and improved employment prospects for the participants." (lt. Winter-Ebmer 2001)
- "...effects of different types of ALMP measures on the exit rate into employment ... immediate employment effects differ substantially by program type. Job search programs increase the transition rate into jobs considerably ... training programs ... have a small but negative effect ... the negative effect from training programs is due to a lock in period of 60 days. After that training programs have a positive effect on the employment probability ... Women benefit from participation in all types of programs." (lt. Weber and Hofer 2003)
- "... mechanism by which unemployed are assigned to ALMP training programs ... outcomes analyzed are expected unemployment durations ... caseworkers apply different assignment rules for men and for women, mainly based on observable worker characteristics ... for men the caseworker decision leads to the most favorable outcome ... for women, there is no clear difference in outcomes depending on the program assignment mechanism." (lt. Weber 2006)
- "... formal training, job search assistance, vocational orientation, employment in socio-economic enterprises (SÖB) and in non-profit employment projects (GBP) are separately evaluated ... outcome variable is the number of days employed in the three years after the program start ... considerable heterogeneity in the effects between program types. Participation in a formal training program has a small negative employment effect (-9%), active job search seems to have no effect, and orientation programs have a small positive effect (12.5%) ... for females all types of training programs have positive effects, whereas for males, the effects are negative." (lt. Lutz et al. 2005)

¹⁶⁾ Quellen:

Zweimüller J. / Winter-Ebmer R. (1996): Manpower Training Programs and Employment Stability. *Economica*, 63, 113-130.

Winter-Ebmer R. (2001): Evaluating an Innovative Redundancy-Retraining Project: The Austrian Steel Foundation. IZA Discussion Paper. 277.

Weber A. / Hofer H. (2003): Active Job-Search Programs a Promising Tool? A Microeconomic Evaluation for Austria. IHS working paper. Economic Series. 131. Wien.

Weber A. (2006): Alternative Selection Rules for ALMP Program Participation. Mimeo.

Lutz H. et al. (2005): Schwerpunkt 1: Verhinderung und Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit und der Jugendarbeitslosigkeit. In: WIFO, IHS, L&R: Evaluierung Europäischer Sozialfonds 2000-2006, Ziel 3. Wien: WIFO, 85-106.

4.3 Zusammenfassung: Herausforderungen, Schlussfolgerungen und Ausblick

Hinsichtlich der Qualität und Wirkungen von arbeitsmarktpolitischen Ausbildungsmaßnahmen können zusammenfassend drei Gruppen von Herausforderungen genannt werden:

1. *Probleme der Evaluierung: Schwache Daten, methodische Probleme und enge Evaluierungskriterien.* Obwohl man bereits von der dritten Generation von Evaluierungsstudien spricht, sind viele Probleme noch ungelöst, so dass man teilweise nicht weiß, inwieweit bestimmte Ergebnistrends von der Entwicklung und dem aktuellen Stand der Methodik beeinflusst werden. Dennoch ist es notwendig, das Wissen über die Wirkungen der Maßnahmen weiterzuentwickeln und dabei in wissenschaftliche Methoden zu investieren. Wesentlich ist eine längerfristige Beobachtungsperiode bei den Wirkungen von Ausbildungsmaßnahmen.

2. *Probleme auf Ebene des Maßnahmenangebotes: Im Vergleich zu anderen Maßnahmen hohe Kosten, schwache Intensität und große Unterschiede zwischen Maßnahmen.* Viele Ergebnisse über Wirkungen von unterschiedlichen Ausbildungsmaßnahmen sind gegenläufig zu den damit verbundenen Erwartungen, sehr punktuelle Maßnahmen haben oft positive Effekte, während breitere, allgemein angelegte Maßnahmen eher nicht erfolgreich sind. Teilweise hängt dies mit den Kriterien zusammen, teilweise mit unbeobachteten Merkmalen der TeilnehmerInnen, nicht zuletzt auch damit, dass die Analyse der Wirkungen spezifischer Ausbildungsangebote erst am Anfang steht. Qualitätssicherung auf Maßnahmenebene ist ein wichtiger Faktor für die Verbesserung von Wirkungen, jedoch sind sowohl die Zielsetzungen als auch die erforderlichen Ressourcen im Sinne einer sinnvollen Gesamtstrategie zu betrachten. Die Arbeitsmarktausbildung macht ein beträchtliches Marktsegment im Weiterbildungsmarkt aus, der sich durch sehr vielfältige Anbieterstrukturen mit wenigen großen und vielen kleineren Organisationen und einem quasi-monopolistischen Nachfrager auszeichnet. Die Anbieterstrukturen sind wenig professionalisiert und in hohem Maße durch prekäre Beschäftigung gekennzeichnet. Starker Kostendruck, unsichere Auftragslage und enge Wirkungskriterien müssen der Qualitätsentwicklung nicht unbedingt zuträglich sein.

3. *Probleme auf Ebene des Maßnahmeneinsatzes: Geringer Interventionsgrad, isolierter und punktueller Charakter der Maßnahmen im Lebenslauf der TeilnehmerInnen.* Beim Maßnahmeneinsatz bestehen gravierende Widersprüche und Interessenkonflikte. Wenn man davon ausgeht, dass der Einsatz von Qualifizierung die TeilnehmerInnen aus der Arbeitssuche herausnimmt, und damit die Arbeitslosigkeit reduziert und unterbricht (somit auch die Langzeitarbeitslosigkeit reduziert) kann ein Interesse an breitem Einsatz vorausgesetzt werden. Aus Kostengründen ergeben sich standardisierte eher wenig intensive Angebote. Gleichzeitig ist seit längerem bekannt, dass breit eingesetzte, wenig intensive Maßnahmen für die Wirkungen meistens nicht günstig sind. Individualisierte, aufeinander aufbauende Maßnahmen, die in den Lebensverlauf der TeilnehmerInnen eingepasst sind, lassen bessere Wirkungen erwarten. Dabei steigt jedoch der Ressourceneinsatz, und die Zielsetzungen werden vielfältiger. Es stellt sich die Frage der Verbindung von arbeitsmarktpolitischer Ausbildung mit Lifelong Learning. Insbesondere die sprunghafte Ausweitung von Ausbildungsmaßnahmen aufgrund des Be-

schäftigungssicherungsgesetzes um etwa 30%, ohne entsprechende flankierende Maßnahmen und ohne gezielte Evaluierungsstrategie, läßt sich leicht in das erstgenannte Szenario einordnen.

Im Bereich der Qualitätssicherung und der Indikatoren auf Maßnahmenebene scheinen sich vier Gruppen von Indikatoren auf Ebene der Anbieter durchzusetzen:

- Zugang in Beschäftigung und Übergangsprozesse für AbsolventInnen,
- Abschluss und Fortgang der Lernenden,
- Kompetenzen und Entwicklung der Lehrenden,
- Adäquate Ressourcen für die Erfüllung der Ziele.

Die Richtlinien des AMS enthalten diese Kriterien. Bei der Frage nach der Qualität und den Wirkungen ist jedoch der Gesamtzusammenhang der Politik im Auge zu behalten. Lars Calmfors, einer der einflussreichsten Forscher über die Wirkungen der Arbeitsmarktpolitik bringt dies in einer Rede zum Ausdruck: *"But even if there are important efficiency gains to be made, active labour market policy can in my view never be more than one ingredient of many in a successful employment policy. It may even be very harmful to expect too much of it, because it reduces the incentives to pursue other policies. There is always a risk that active labour market policies are used as an excuse for not taking other more efficient – but politically also more controversial – policy action."* (Calmfors 2004, 8)¹⁷⁾

In einer anderen Richtung hat unser verstorbener Kollege Hans Georg Zilian in einer gemeinsamen Evaluierung von Schulungsmaßnahmen des AMS diese Problematik in seiner unnachahmlichen Weise formuliert: *"Die Reformulierung der Agenden einer Einrichtung wie des Schulungssystems des AMS im begrifflichen Rahmen einer Firma mag einen gewissen Leistungsdruck ausüben, wird aber aller Wahrscheinlichkeit nach eine Reihe irgeleiteter Erwartungen erzeugen und jede Menge Konfusion stiften. Anstelle eines 'Dienstleistungsbetriebes' hat man dann eine Dienstleistungsrhetorik, wie z. B., wenn ein Projekt zur Organisationsentwicklung des Ausbildungssystems des AMS als zentrales Ergebnis der Projektarbeit die Aussage anführt, 'daß alle Tätigkeiten des AMS unter dem Aspekt des Kundennutzens betrachtet werden müssen'. Diese Aussage kann auf die Vergangenheit des AMS nicht zutreffen und wird auch auf seine Zukunft niemals zutreffen können. Hier wird eine Fiktion in einen verbalen Nebel eingehüllt, der das Besondere an den 'Dienstleistungen' verschleiert."* (Zilian et al. 1999, 136)¹⁸⁾

¹⁷⁾ Calmfors I. (2004) The Limits of Activation in Active Labour Market Policies. Keynote speech at the International Reform Monitor Conference on "Activation without Perspective? - Increasing Employment Opportunities for the Low-Skilled" arranged by the Bertelsmann Foundation in Berlin 31 March 2004. Internet: <http://www.iies.su.se/~lcalmfor/berlin3.pdf> (19.10.2006)

¹⁸⁾ Zilian H. G. et al. (1999) Arbeitslosenschulung in der flexibilisierten Wirtschaft. Am Beispiel der Evaluierung und der Analyse eines Schulungssystems. München und Mehring: Hampp.

Die Vergleiche mit EU15 haben gezeigt, dass die aktive Arbeitsmarktpolitik in Österreich ein vergleichsweise geringes Gewicht hat, und dass Ausbildungsmaßnahmen einen stark überproportionalen Anteil haben. Die EU-Beschäftigungsleitlinien sind in der Arbeitsmarktpolitik nicht sehr erfolgreich umgesetzt worden. Beispielsweise sind die Aktivierungsziele im Fall von Langzeitarbeitslosigkeit nicht erreicht worden. Die Schnittstellen zu anderen Politikbereichen sind unklar ausgeprägt. Beispielsweise ist die Gewichtung zwischen Effizienz- und Equity-Gesichtspunkten in der Arbeitsmarktpolitik nicht klar, ebenso ist der Zusammenhang zwischen arbeitsmarktpolitischer Ausbildung und Lifelong Learning Politik nicht klar. Im Zuge der verstärkten wirtschaftlichen Vermittlungsorientierung – und zweifellos im Einklang mit dieser – sind früher mitverfolgte soziale Zielsetzungen zurückgeschraubt worden ohne dass diese entsprechend von anderen Institutionen übernommen wurden. Im Zusammenhang mit der Entwicklung einer konsistenten Lifelong Learning Politik können sowohl die ESF-Programmatik der letzten Programmperiode als auch die jüngste sprunghafte Ausweitung der Maßnahmen als Gelegenheiten genannt werden, die sicherlich aufgrund mangelnder politischer Koordination und Einbettung nicht optimal und nachhaltig genutzt wurden.

Die Wirkungen der Ausbildungsmaßnahmen sind vergleichsweise etwas besser als in anderen Ländern, aber keineswegs eindeutig positiv. Die Bewertung dieser Ergebnisse ist jedoch nicht ganz klar. Teilweise erheben die Evaluierungsergebnisse mehr Fragen als Antworten. Bei vergleichender Betrachtung von Ausbildung mit anderen Maßnahmen spielt der "lock-in"-Effekt, eventuell in Verbindung mit "Creaming" eine wesentliche Rolle. Die Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung auf Maßnahmenebene ist zweifellos wichtig, die vorhandenen Qualitätskriterien bei der Vergabe von Aufträgen reichen jedoch für eine effektive Gesamtstrategie möglicherweise nicht aus. Die Ausgaben des AMS für Ausbildung machen nach dem gegenwärtigen Stand der Schätzungen etwa ein Viertel der gesamten Ausgaben für Weiterbildung in Österreich aus, und betragen etwa das Doppelte der Ausgaben der öffentlichen Gebietskörperschaften. Damit kann man diesen Bereich als ein strategisches Element im Bereich der Erwachsenenbildung ansehen und es sollte eine stärkere Verbindung mit der Entwicklung der Weiterbildung und Erwachsenenbildung im Bereich des Lifelong Learning hergestellt werden. Insbesondere im Zusammenhang mit der Entwicklung einer tragfähigen Infrastruktur und eines funktionsfähigen Weiterbildungsmarktes sollten die Strategien der Arbeitsmarktpolitik überprüft werden. In unserer Studie über ein regionales AMS-Schulungssystem (Zilian et al. 1999) wurden die teilweise unterirdischen Zusammenhänge zwischen dem Bildungswesen und dem AMS-Schulungssystem sichtbar, und es wurde eine vielleicht etwas alternative Vision von Qualität entwickelt. *"Reichlich spät kommt man nun darauf, daß das 'Leistungsprinzip' auch im öffentlichen Dienst zur Anwendung kommen sollte; betrachtet man den 'Output' der Schulen, dann kann man sich des Eindrucks kaum erwehren, daß es bereits zu spät ist. Das Leistungsprinzip gilt hingegen nur allzu nachdrücklich im weitgehend irregulierten Sektor der AMS-Weiterbildung, wo junge Lehrer und Lehrerinnen jenes Engagement aufbringen müssen, das unter den Arbeitsbedingungen des Regelschulsystems allem Anschein nach nur verkümmern oder direkt in den burn-out einmünden kann."* (ebd., 163) Zur

Lösung des Motivationsproblems wurde eine "elegante Lösung" gefunden, "... die meisten Angehörigen des Systems sind ... in äußerst prekären Arbeitsmarktlagen. Sie rudern in ihren Galeeren so heftig wie die Sklaven von einst ... wie viele der Beschäftigten in der freien Wirtschaft wissen auch sie, daß, wenn das Schiff untergeht, sie ebenfalls untergehen werden." (ebd., 147) "Das AMS-Schulungssystem kann aus verschiedenen Gründen gegenüber dem offiziellen Bildungssystem eine Subsidiärfunktion übernehmen. ... Wenn wir das Denken in Stadien, Biennien, und Weihestufen überwunden haben, wird erst der Blick frei auf die potentiellen Funktionen des AMS-Schulungssystems als eines Zwischenreiches zwischen Schule und Arbeitswelt, mit eigenen Problemen, aber durchaus auch mit eigenen Gestaltungsmöglichkeiten. Hierzu gehört auf der Personenebene die Eröffnung flexibel gestalteter Möglichkeiten, den verlorenen Anschluß wiederzufinden oder ganz einfach auf das Niveau – der Belastbarkeit, der Angepaßtheit etc. – zu gelangen, das im allgemeinen erforderlich ist, um in der Arbeitswelt die nächsten Schritte zurücklegen zu können, ohne dabei unablässig gestützt werden zu müssen. Auf der kollektiven Ebene kann das AMS zumindest im Prinzip flexibler auf Innovationen reagieren als die schwerfälligen etablierten Bildungsbükratien und oft sogar als die freie Wirtschaft selbst."(ebd., 167f)

5. Weiterbildung und lebensbegleitendes Lernen – Strategievorschläge

Gudrun Biffl, Lorenz Lassnigg

Wesentliche Eckpunkte einer Strategie der Institutionalisierung eines lebensbegleitenden Lernsystems umfassen den institutionellen Rahmen, den finanziellen Rahmen und den Qualifikationsrahmen, innerhalb dessen die vorhandenen Qualifikationen vergleichbar gemacht werden und laufende Anpassungsprozesse der Qualifikationen der Menschen an geänderte Anforderungsprofile und Interessen erfolgen.

Der **institutionelle Rahmen** muss für ausreichende Koordination im lebensbegleitenden Lernen sorgen und die zuständigen Ministerien, Bildungseinrichtungen im Erst- und Weiterbildungssegment, Länder und Gemeinden, Betriebe und Arbeitnehmer über ihre Interessenvertretungen, sowie das AMS und die territorialen Beschäftigungspakte (TEPs) in die Entscheidungsprozesse in geeigneter Weise einbinden. Dabei ist über die Weiterentwicklung der Bildungsstrukturen im Einklang mit der sozialen und wirtschaftlichen Einbindung der Regionen in eine globale Wissensgesellschaft zu entscheiden. In regionalen Entwicklungsplänen ist auf den Bedarf, die Finanzierung und die Umsetzung der Weiterbildung einzugehen und der Entwicklungs- und Umsetzungsprozess ist regelmäßig zu evaluieren und an geänderte Anforderungen anzupassen.

In der Entwicklung des lebensbegleitenden Lernens stellen sich zwei unterschiedliche grundlegende Aufgabengebiete: Einerseits die Entwicklung des Zusammenspiels von Erst- und Weiterbildung, und die dafür erforderlichen Anpassungsprozesse im Bereich der Erstausbildung, um bei allen AbsolventInnen die erforderlichen Fähigkeiten für das Weiterlernen zu entwickeln. Andererseits die Bereitstellung von ausreichenden Möglichkeiten für das Weiterlernen im Bereich der Erwachsenenbildung und Weiterbildung (EB/WB). In Österreich liegt der bildungspolitische Schwerpunkt bisher ganz klar im Bereich der Erstausbildung, und weder die Zusammenhänge und Schnittstellen zur Erwachsenenbildung und Weiterbildung, noch die Funktionsfähigkeit des Angebotes im Bereich der Erwachsenenbildung und Weiterbildung sind klar. Im Bereich der EB/WB ist die Institutionalisierung bisher schwach ausgeprägt, und es wird vom Vorherrschen des Marktmechanismus zur Koordination von Angebot und Nachfrage gesprochen. In der Tat organisiert jedoch der Marktmechanismus im eigentlichen Sinne einen nur kleinen Teil der Weiterbildung (wie auch in den Auswertungen gezeigt wurde), der überwiegende Teil ist institutionell überformt und wird durch verschiedene Institutionen (z. B. Interessenvertretungen, AMS, teilweise Länder) so stark beeinflusst (z. B. durch verschiedene Formen von Förderungen, die teilweise nicht sehr transparent sind), dass eher von einer kollektiven Bereitstellung gesprochen werden sollte. Es fehlen jedoch in diesem System Informations- und Monitoring-Mechanismen, die eine zureichende Beurteilung der Stärken und Schwächen des österreichischen Systems der EB/WB erlauben würden. Eine empirisch gestützte Analyse der Funktionsfähigkeit des Marktes und seiner Grenzen, also der Bereiche, wo es Marktversagen

gibt, wäre eine wichtige Grundlage für die Entwicklung von geeigneten Koordinationsmechanismen. Bisher gibt es verschiedene Hinweise auf Marktversagen z. B. in Form von regionalen Disparitäten im Weiterbildungsangebot, oder auch Verwerfungen in den Beziehungen zwischen Angebot und Nachfrage am privaten Weiterbildungsmarkt.

Der Aufbau von wirksamen Koordinationsmechanismen im Bereich des lebensbegleitenden Lernens wie auch im Bereich der Erwachsenenbildung, wie sie in verschiedenen Formen vorgeschlagen werden, ist ein notwendiger Schritt in der Entwicklung des "Lifelong Learning" (LLL) in Österreich. Es stehen verschiedene Vorschläge im Raum, deren Stärken und Schwächen auszuloten sind. Die Errichtung eines LLL-Rates und eines Erwachsenenbildungsrates wurden im ExpertInnenkonzept für eine LLL-Strategie vorgeschlagen, die Sozialpartner haben ebenfalls koordinierende Strukturen gefordert. Die Einrichtung eines Bundesamts für Weiterbildung wäre eine alternative Möglichkeit, um einerseits die Koordinationsfunktion zwischen den verschiedenen Organisationsbereichen und Ebenen wahrzunehmen, andererseits könnte sie der Schoß einer Art von Bundesakkreditierungsagentur sein.

Der **finanzielle Rahmen** muss so ausgestaltet sein, dass sowohl individuelle Lernchancen im Lebenshorizont gewährleistet sind, d. h. der soziale Aufstieg über Weiterbildung möglichst umfassend möglich ist, als auch gesellschaftliche und wirtschaftliche bildungspolitische Ziele erfüllt werden. Zu letzteren zählt die Erhaltung der wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit der Region ebenso wie die aus demokratiepolitischer Sicht wichtige Sicherstellung eines hohen Bildungsgrads einer reifen postindustriellen Gesellschaft.

Die Qualifikationsanpassung soll innerhalb eines internationalen **Qualifikationsrahmens** stattfinden (Europäischer Qualifikationsrahmen), in den die national anerkannten beruflichen und fachlichen Fähigkeiten und Bildungsabschlüsse eingeordnet und damit allseits transparent gemacht werden. Die Entwicklung des nationalen Qualifikationsrahmens, die gegenwärtig im Gange ist, muss auf die Förderung des lebensbegleitenden Lernens ausgerichtet sein, und Möglichkeiten für die Anerkennung von nicht formal oder informell erworbenen Kompetenzen bieten. Es wäre auszuloten, inwieweit die in diesem Rahmen zu schaffenden Institutionen auch mit der Entwicklung von Koordinationsfunktionen im Bereich des LLL verbunden werden können.

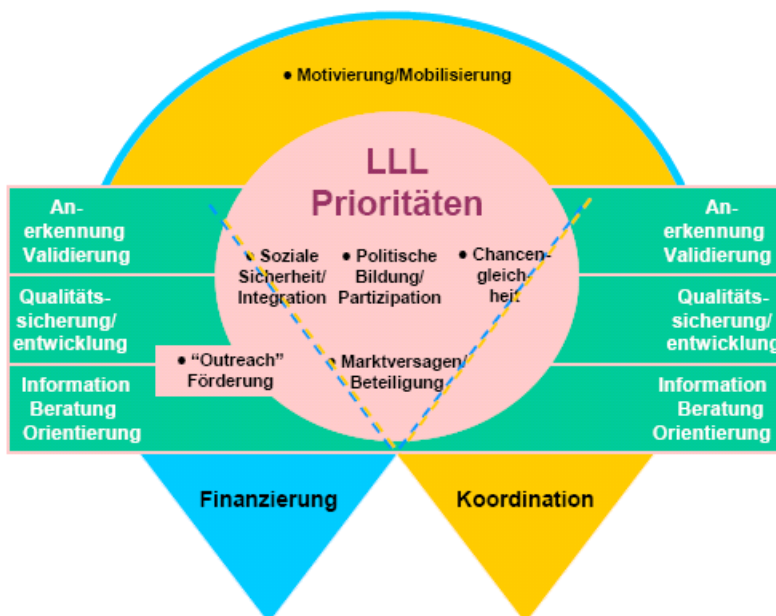
Diese drei Eckpunkte könnten in eine weitere Strategie zur Entwicklung des lebensbegleitenden Lernens eingebunden werden. Ein ausführlicher Vorschlag für die Entwicklung von Prioritäten im Rahmen einer österreichischen Lifelong Learning Strategie wurde an anderer Stelle entwickelt (*Lassnigg, 2007*)¹⁾. Die folgende Abbildung versucht die Prioritäten systematisch zu ordnen. Die genannten Eckpunkte der Finanzierung und Koordination machen die Standbeine der Strategie aus. Die drei Querschnittprioritäten:

¹⁾ *Lorenz Lassnigg (2007):* Faktenlage, Positionen und Fragen in den Prioritäten für die LLL-Strategie. Magazin Erwachsenenbildung.at, Ausgabe Nr. 0, Februar 2007. Online im Internet: <http://www.erwachsenenbildung.at/magazin/07-0/meb-ausgabe07-0.pdf>.

- Information, Beratung und Orientierung,
- Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung,
- Anerkennung und Validierung von Kompetenzen,

sind wesentliche Bestandteile des in Entwicklung befindlichen Qualifikationsrahmens, oder ergänzen diesen. Fünf weitere Prioritäten beziehen sich auf die Funktionsfähigkeit des Bildungsmarktes und die Frage nach dem nötigen Ausgleich von Marktversagen, auf die sozialen, politischen und kulturellen gesellschaftlichen Notwendigkeiten und die gezielte Förderung von benachteiligten Gruppierung in der Gesellschaft.

Abbildung 1: Prioritäten für eine österreichische LLL-Strategie



Quelle: Lassnigg (2007).

Um sicherzustellen, dass alle Personen in ein lebensbegleitendes Lernsystem eingebunden werden, sind Rahmenbedingungen zu schaffen, die einerseits selbstgesteuertes Lernen fördern, etwa das Lernen und die Kompetenzentwicklung im sozialen Umfeld, andererseits Weiterbildung in Betrieben. In beiden Fällen sind Anreizmechanismen zu schaffen, die eine Lernkultur zu einer Selbstverständlichkeit werden lassen.

Angesichts der geringen Weiterbildungswahrscheinlichkeit von Menschen mit einem geringen Bildungsgrad ist an eine Kombination von Maßnahmen zu denken, etwa in Anlehnung an erfolgreiche Instrumente im Vereinigten Königreich, die bildungsfernen Schichten und Personengruppen die Freude am Lernen vermitteln und in der Folge auch ihre Lernchancen erhöhen. Es wird einer koordinierten Aktion seitens der staatlichen Bildungspolitik unter Einbezie-

hung der Länder und Gemeinden ebenso bedürfen, wie der Einbindung der Medien in eine Bildungskampagne, wenn man die Lernmotivation steigern will. Es wird aber auch finanzielle Anreizmechanismen brauchen, damit der Einzelne einen Mehrwert aus der Höherqualifizierung erzielen kann. In Anbetracht einer sozialpolitisch motivierten geringen Einkommensspreizung nach Qualifikationen im unteren und mittleren Qualifikationssegment ist an die Übernahme der Weiterbildungskosten seitens des Staates zu denken. Das ist gerechtfertigt, da die Gesellschaft über eine Verbesserung des Produktionspotenzials der Arbeitskraft von der Höherqualifizierung profitiert, nicht jedoch notwendigerweise das Individuum.

In dem Zusammenhang ist zu bedenken, dass die derzeitige Usance der Finanzierung der Weiterbildung von Arbeitskräften mit einfachen Qualifikationen und zunehmend auch mittleren Qualifikationen aus der aktiven Arbeitsmarktpolitik, d. h. dem Budget des Arbeitsmarktservice (AMS), an institutionelle Grenzen stößt. Das Arbeitsmarktservice hat einen relativ engen Gesetzesauftrag der Vermittlung und Erhaltung der Beschäftigungsfähigkeit von Arbeitslosen und der kurzfristigen Überbrückung von Arbeitslosigkeitsphasen. Eine systematische Weiterbildung der Bevölkerung im Lebensverlauf kann nicht die Aufgabe des AMS sein. Letztere ist eine gesellschaftliche Aufgabe, die aus dem allgemeinen Steueraufkommen zu finanzieren ist und nicht aus Lohnnebenkosten. Angesichts des zunehmenden internationalen Wettbewerbs, dem Betriebe ausgesetzt sind, ist eher an eine Verringerung denn eine Ausweitungen der Lohnnebenkosten zu denken. Das AMS kann daher ein wichtiger Partner, aber nicht der wesentliche Träger und Financier der Weiterbildung sein.

In dem Maße in dem Weiterbildung zunehmend an Bedeutung gewinnt, ist der Zertifizierung der Qualifikationen und Kompetenzen vermehrt Augenmerk zu schenken. In virtuellen Bildungskonten können die individuellen Qualifikationen und Fähigkeiten erfasst werden, und zwar formale Bildungsabschlüsse ergänzt um informelles Lernen am Arbeitsplatz und in Weiterbildungseinrichtungen. Derartige Bildungskonten können als Vehikel für die Förderung der Weiterbildung dienen, etwa über Bildungsschecks, wobei jedes Individuum einen Rechtsanspruch auf ein gewisses Mindestmaß an Bildung hat.

In dem Zusammenhang ist zu überlegen, auf welches Bildungsniveau jedes Individuum einen Rechtsanspruch haben soll. Eine derartige Entscheidung kann nicht unabhängig vom wirtschaftlichen Entwicklungsgrad eines Landes gesehen werden. Wenn sich die österreichische Gesellschaft in einem Stadium des wirtschaftlichen Entwicklungsprozesses befindet, in dem der Grenzertrag einer höheren Ausbildung gegenüber einer mittleren Ausbildung überproportional zunimmt, ist die gesellschaftliche Investition in eine höhere Ausbildung aus wirtschaftlicher Sicht sinnvoll. Analysen des individuellen und gesellschaftlichen Ertrags von Bildung nach Ausbildungsabschluss in Österreich dokumentieren, dass Matura, insbesondere von einer BHS, einen überdurchschnittlichen Ertrag aufweisen. Es würde daher z. B. Sinn machen, für Personen mit mittlerer Qualifikation die Kosten für eine Berufsreifeprüfung zu übernehmen, wenn dadurch die MaturantInnenquote über das Weiterbildungssystem substantiell angehoben werden könnte.