

Schriften des Vereins für Socialpolitik

Band 267

Berufliche Weiterbildung in europäischer Perspektive

Von

Uschi Backes-Gellner, Hans-Joachim Bodenhöfer,
Joachim Münch, Franz Ofner, Robert K. von Weizsäcker

Herausgegeben von

Dieter Timmermann



Duncker & Humblot · Berlin

Schriften des Vereins für Socialpolitik

Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Neue Folge Band 267

SCHRIFTEN DES VEREINS FÜR SOCIALPOLITIK

Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Neue Folge Band 267

Berufliche Weiterbildung
in europäischer Perspektive



Duncker & Humblot · Berlin

Berufliche Weiterbildung in europäischer Perspektive

Von

Uschi Backes-Gellner, Hans-Joachim Bodenhöfer,
Joachim Münch, Franz Ofner, Robert K. von Weizsäcker

Herausgegeben von

Dieter Timmermann



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Berufliche Weiterbildung in europäischer Perspektive / von

Uschi Backes-Gellner ... Hrsg. von Dieter Timmermann. – Berlin :

Duncker & Humblot, 1999

(Schriften des Vereins für Socialpolitik, Gesellschaft für Wirtschafts-
und Sozialwissenschaften ; N.F., Bd. 267)

ISBN 3-428-09812-9

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen
Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten

© 1999 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fremddatenübernahme und Druck:

Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0505-2777

ISBN 3-428-09812-9

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☉

Vorwort

Friedrich Edding beklagt seit vielen Jahren, daß das Feld der (beruflichen) Weiterbildung im Vergleich zur beruflichen Erstausbildung und zum Hochschulbereich ein bildungsökonomisches Niemandsland sei, zumindest in Deutschland. Um so erfreulicher ist es, daß sich der Ausschuß für Bildungsökonomie auf seiner Bielefelder Tagung im Herbst 1994 vorrangig der beruflichen Weiterbildung widmete. Vier der dort gehaltenen Referate werden in diesem Band veröffentlicht. Die Gründe für die relativ späte Publikation können und sollen hier nicht ausgebreitet werden. Vielmehr soll des potentiellen Lesers Neugier geweckt werden.

J. Münch beleuchtet in seinem Beitrag ausgewählte Aspekte und Problemfelder der beruflichen Weiterbildung in den Ländern der Europäischen Union. Er stellt fest, daß von einem europäischen „System“ der Weiterbildung nicht die Rede sein könne, vielmehr bestehe eine Vielfalt von Strukturen nebeneinander, und in den Mitgliedsländern gebe es eine Reihe spezifischer Strukturvarianten. Ferner konstatiert er unterschiedliche Definitionen von Weiterbildung und disparate Verständnisse im Hinblick auf das Verhältnis und die Abgrenzung zu beruflicher Erstausbildung. Dies hat z.T. damit zu tun, daß in den Ländern der EU unterschiedliche Hauptzielgruppen der beruflichen Weiterbildung definiert werden. Bei aller länder-spezifischen Differenz identifiziert Münch sechs Funktionen der beruflichen Weiterbildung, die ihr in allen EU-Ländern gemeinsam seien. Die Differenzen versucht er mittels einer Typologie von „Systemen der beruflichen Weiterbildung“ zu systematisieren, indem er einerseits auf die Art der internen Steuerung – hier unterscheidet er Steuerung durch Märkte, durch Politik oder Verbände und Mischsysteme –, andererseits auf die Rolle der Sozialpartner als typologische Merkmale zurückgreift. In einem weiteren Schritt identifiziert Münch Finanzierungsmuster der beruflichen Weiterbildung, deren prägende Merkmale zum einen die Zielgruppen und zum anderen die Anbieterstrukturen sind. Zugleich bemerkt Münch ein recht beschränktes Wissen über die Kosten und Kostenstrukturen der beruflichen Weiterbildung in den EU-Ländern.

Die Förderpolitik der EU-Programme, die auf berufliche Weiterbildung fokussiert sind, bezieht sich Münch zufolge auf die europäische und insbesondere interkulturelle Dimension, die ihren Schwerpunkt angesichts mangelnder Fremdsprachenkompetenz in der Förderung dieser Kompetenz habe.

Einen zweiten Förderschwerpunkt sieht Münch in der Förderung der beruflichen Weiterbildung in Klein- und Mittelunternehmen, die sich bislang durch ein unterentwickeltes Bewußtsein von der Bedeutung der Weiterbildung auszeichneten, in der Wahrnehmung von Weiterbildungsgelegenheiten auf externe Anbieter ange-

wiesen seien und sich zudem in ihrer Nachfrage nach beruflichen Weiterbildungsangeboten prozyklisch verhielten.

Bodenhöfer und Ofner gehen in einer empirischen Studie dem Weiterbildungsverhalten junger österreichischer Facharbeiter unmittelbar im Anschluß an den Lehrabschluß nach. Sie konstatieren zunächst ein geringes empirisches bildungsökonomisches Wissen über den Zusammenhang von beruflicher Weiterbildung, beruflichem Aufstieg, Stabilisierung der Beschäftigung und Anstieg des Einkommens. Allerdings bezweifeln sie, daß sich dieser Zusammenhang monokausal darstellen ließe. Vielmehr sei der Weiterbildungserfolg angesichts der Vielfalt der Weiterbildungsmotive und der Ausdifferenzierung der Lebenswelten nur im Kontext von Lebenssituation und Intention der Weiterbildungsinvestoren interpretierbar. Diese Überlegungen führen zur Konstruktion unterschiedlicher Weiterbildungssegmente im österreichischen Markt für berufliche Weiterbildung, die mittels sekundärstatistischer Daten in ihrem Umfang geschätzt werden. Die Autoren identifizieren vier Segmente beruflicher Weiterbildung, deren Zugangsregelungen sie durch Rechtsträgerform, Organisationsziele, Rekrutierungsmuster und Selektionszwecke determiniert sehen. Diese Determinanten stehen der Analyse zufolge in Wechselwirkung mit Determinanten des individuellen Lebenszusammenhangs und bestimmen auf diese Weise die Weiterbildungspartizipation.

Die vier Segmente werden wie folgt definiert: a) betriebliche Weiterbildung mit streng exklusivem Zugang, b) betriebliche Weiterbildung mit schwach exklusivem Zugang, c) Kurse der Arbeitsverwaltung und d) der offene Weiterbildungsmarkt.

In einem weiteren Schritt untersuchen Bodenhöfer / Ofner in einer eigenen empirischen Studie das berufliche Weiterbildungsverhalten von Lehrabsolventen in Abhängigkeit ihrer beruflichen Erstplatzierung, die sie trivariat mit „qualifizierter Beschäftigung“, „Beschäftigung unterhalb des Facharbeiterniveaus“ und „Berufswechsel“ operationalisieren, sowie der betrieblichen Ausbildungsstrategie. Die Autoren beobachten eine hohe (d. h. überdurchschnittliche) Weiterbildungsquote, allerdings eher im schwach-exklusiven Segment, in welchem die Finanzierungsbeteiligung der Betriebe relativ schwach, die der Arbeitsverwaltung relativ stark ist. Die Autoren analysieren im Detail spezifische Weiterbildungskonstellationen verschiedener Partizipantengruppen, machen deren Vorteile und Lasten sichtbar und erzeugen in ihrer Studie eine Reihe von Informationen über berufliche Weiterbildung, die nicht nur neu, sondern auch für die Arbeitsmarktpolitik von Bedeutung sind.

U. Backes-Gellner geht von der Beobachtung evidenter Unterschiede in den Berufsausbildungsarrangements der Länder Europas aus und leitet aus der plausiblen Vermutung, daß Qualifikationen in der internationalen Konkurrenz der Länder mit wettbewerbsentscheidend seien, die Frage ab, weshalb in Europa keine berufsbildungssystemischen Konvergenzen feststellbar seien, sondern systematische Länderdifferenzen. Dies wird auf betriebliche Bildungsstrategien zurückgeführt und zunächst mit Hilfe eines betriebswirtschaftlichen und institutionenökonomischen Modells theoretisch erklärt. Die aus dem Modell entwickelten Hypothesen

werden anhand eines internationalen Datensatzes über zu erwartende Qualifizierungsmuster in deutschen, englischen und französischen Industrieunternehmen empirisch überprüft.

Die Modellkonstruktion überträgt die Idee der Lagerhaltung auf die betriebliche Qualifizierungsstrategie, die als Entscheidung über den optimalen Vorrat an qualifizierten Fachkräften verstanden wird. Technisch gesprochen wird ein „einfaches stochastisches Lagerhaltungsmodell mit periodischer Lagerüberprüfung verwendet“. Des weiteren unterscheidet die Autorin zwei unterschiedliche Produktionsregime, die Massenproduktion und die flexible Fertigung, als Anwendungsfälle. Diese sind – so die Annahme – mit unterschiedlichen Organisations- und Qualifikationsstrukturen verknüpft. Mit Hilfe des Modells wird der optimale Facharbeiteranteil eines Unternehmens mit Massenfertigung bzw. mit flexibler Fertigung kalkuliert. Eine erste These, daß nämlich Unternehmen der Massenproduktion weniger Qualifikationsvorräte bereithalten als Unternehmen mit flexibler Fertigung, wird verknüpft mit einer zweiten These, daß nämlich die Qualifikationsvorräte invers mit den Kosten der Vorratshaltung und gleichlaufend mit den Fehlmengenkosten korrelieren. Der funktionale Zusammenhang zwischen Produktionsregime, Fehlmengenkosten, Vorratshaltungskosten und optimaler Qualifikationsmenge wird für die Länder Deutschland, England und Frankreich empirisch überprüft und führt zu einer Reihe interessanter Ergebnisse. Eines dieser Ergebnisse sei hier referiert: Die Substitutionsbeziehungen zwischen formalen (Erstausbildungs-) und informellen Qualifizierungsanstrengungen (über Weiterbildung und Job-Rotation) führen zu affinen faktischen Qualifikationsprofilen in den Ländern und damit verflüchtigt sich der scheinbare Qualifikationsvorsprung des deutschen dualen Systems der Berufsausbildung.

R. v. Weizsäcker nimmt in seinem Beitrag den Zusammenhang von Chancengleichheit, Statusmobilität und öffentlichen Bildungsinvestitionen in den Blick. Es geht ihm darum, das Chancengleichheitskonzept im Kontext der intergenerationellen Einkommensmobilität mit Hilfe eines formalen Modells zu präzisieren, den Begriff der Chancengleichheit analytisch zu strukturieren und aktuelle Themen der Bildungspolitik kritisch zu beleuchten. Er wendet den Blick auf die „Vererbung“ von ökonomischem Status von Generation zu Generation und rückt die Verteilungsgerechtigkeit mit der Frage in den Mittelpunkt der Arbeit, ob hinter stabilen Verteilungsrelationen ein hohes oder niedriges Maß an individueller und sozialer Mobilität verborgen sei. Nicht Nivellierung von Ungleichheit wird als Handlungsziel definiert, sondern die Durchlässigkeit der Gesellschaft, ohne daß à priori Aspekte der Allokation und Distribution getrennt werden. Das entwickelte formale Modell soll helfen, die logische Konsistenz einer Reihe von bildungspolitischen Überzeugungen zu hinterfragen. Z.B. verweisen die Modellergebnisse auf die Notwendigkeit, streng zwischen den (sich in ihren Wirkungen unterscheidenden) Zielen einer geringeren ökonomischen Ungleichheit einerseits und einer höheren ökonomischen Mobilität andererseits zu trennen. Ein überraschendes Ergebnis besagt, daß eine Umverteilungssteuer die Mobilität nicht hemmen, sondern erhöhen würde.

Mit Hilfe des Modells werden zwei bildungspolitische Lösungen in ihren Auswirkungen auf ökonomische Mobilität durchgespielt: die Einheitsschule und die Leistungsschule. Im Einheitschulfall führt das Modell zu dem Ergebnis, daß mit steigenden staatlichen Bildungsinvestitionen die ökonomische Mobilität steigt. Im Fall der Leistungsschule ist hingegen mit wachsenden Bildungsausgaben ein Rückgang der ökonomischen Mobilität möglich. Als generelles Fazit läßt sich schließen, so der Autor, daß das Chancengleichheitsziel nicht notwendigerweise mit dem Mobilitätsziel kompatibel ist.

Bielefeld, im Juni 1998

Dieter Timmermann

Inhaltsverzeichnis

Berufliche Weiterbildung in der Europäischen Union – ausgewählte Aspekte und Problemfelder	
Von <i>Joachim Münch</i> , Kaiserslautern	11
Weiterbildung nach der Lehre	
Von <i>Hans-Joachim Bodenhöfer</i> und <i>Franz Ofner</i> , Klagenfurt	31
Betriebliche Aus- und Weiterbildung im internationalen Vergleich	
Von <i>Uschi Backes-Gellner</i> , Köln	65
Chancengleichheit, Statusmobilität und öffentliche Bildungsinvestitionen	
Von <i>Robert K. von Weizsäcker</i> , Mannheim	93

Berufliche Weiterbildung in der Europäischen Union – ausgewählte Aspekte und Problemfelder

Von *Joachim Münch*, Kaiserslautern

A. Die Rolle der EU in der beruflichen Weiterbildung

Die Bedeutung der beruflichen Weiterbildung für die soziale und berufliche Chance der Bürger der Union, aber auch die strategische Dimension der beruflichen Weiterbildung vor dem Hintergrund eines immer schneller werdenden wirtschaftlichen, sozialen und technologischen Wandels hat schon seit langem die Europäische Gemeinschaft (jetzt: Europäische Union) veranlaßt, sich intensiv mit der Förderung der beruflichen Weiterbildung in den Mitgliedstaaten zu befassen. Ausdruck dieses politischen Willens ist unter anderem das vom Ministerrat am 29. Mai 1990 verabschiedete FORCE-Programm für die Entwicklung der beruflichen Weiterbildung in der Europäischen Gemeinschaft. Mit der Umsetzung dieses Programms wurde am 1. Januar 1991 begonnen, zu Ende ging es am 31. Dezember 1994. Gestaltungs- und Durchführungsprinzipien des FORCE-Programmes waren insbesondere der Transfer von Wissen und der Austausch von Erfahrungen sowie von Know-How in der Gemeinschaft. Mit Hilfe von Partnerschaften zwischen Unternehmen, Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften sowie Weiterbildungsträgern wurden insgesamt 715 FORCE-Projekte mit mehr als 6000 Partnern auf den Weg gebracht. Dabei ging es vor allem um die Entwicklung und Verbreitung von innovativen Techniken, Materialien und Methoden für das Weiterbildungsmanagement, um die Analyse der Weiterbildungsbedürfnisse, aber auch um die Erkundung der strukturellen Defizite sowie um die Entwicklung von Ansätzen zur Verbesserung der Weiterbildungssituation, und zwar sowohl für die Arbeitnehmer und Arbeitslosen als auch für die Betriebe und damit auch für die Konkurrenzfähigkeit der europäischen Wirtschaft.

Gleichzeitig wurde der Versuch unternommen, den vergleichsweise geringen Kenntnisstand über die berufliche Weiterbildung in der EU zu verbessern. Wegen der Komplexität und des Variantenreichtums dieses Bereiches des Gesamtbildungssystems war dies ein nicht leichtes Unterfangen. Die Untersuchungen und Arbeiten dazu basierten auf Art. 11 (2) und Art. 5 des EG-Ratsbeschlusses vom 29. Mai 1990 über ein Aktionsprogramm zur Förderung der beruflichen Weiterbildung in der Europäischen Gemeinschaft (FORCE). Der Verfasser dieses Beitrages war Leiter einer Steering Group, der

- die Konzipierung nationaler Berichte sowie die einheitliche Steuerung ihrer Erstellung oblag und
- die den Auftrag hatte, auf der Grundlage der nationalen Berichte einen komprimierten Europabericht zu erstellen (*Brandsma/Kessler/Münch* 1995).

Ergänzt wurde dieser Europabericht durch eine erweiterte Fassung unter Einbeziehung der beruflichen Weiterbildung in Japan und den Vereinigten Staaten (*Brandsma/Kessler/Münch* 1996). Die folgende Darstellung basiert nicht nur, aber im wesentlichen auf den in diesen Berichten präsentierten Daten, Aspekten und Problemen.

Mit dem Auslaufen des FORCE-Programmes sind die institutionalisierten Aktivitäten der Europäischen Union in der Berufsbildung und damit auch in der beruflichen Weiterbildung keineswegs beendet worden. 1995 wurden die Programme SOCRATES und LEONARDO aufgelegt, wobei sich SOCRATES der Förderung der allgemeinen Bildung (einschließlich Hochschule und Fremdsprachen) und LEONARDO der beruflichen Bildung (Ausbildung und Weiterbildung) annimmt. Das hier interessierende LEONARDO-Programm umfaßt drei Kernaktivitäten, nämlich:

- Unterstützung bei der Verbesserung der Berufsbildungssysteme und Berufsbildungsmaßnahmen (Teilbereich I).
- Unterstützung bei der Verbesserung der Berufsbildungsmaßnahmen für Unternehmen und Arbeitnehmer (Teilbereich II).
- Sprachkenntnisse, Informationen über die Berufsbildung und Innovationen im Berufsbildungsbereich (Teilbereich III).

Die Zuständigkeit innerhalb der Europäischen Kommission liegt dafür bei der Generaldirektion XXII „Allgemeine und Berufliche Bildung, Jugend“. In diesem Zusammenhang erhebt sich die Frage, wie es denn mit der Zuständigkeit der Europäischen Union seit dem am 1. Januar 1993 in Kraft getretenen Maastrichter Vertrag für die Bildungs- und Berufsbildungspolitik bestellt ist. Zwar wurde ein neues Kapitel 3 „Allgemeine und berufliche Bildung und Jugend“ mit den Artikeln 126/127 in den Vertrag eingefügt, aber die bereits in den Römischen Verträgen 1957 festgelegte *Verantwortung der Mitgliedstaaten* für die Organisation und die Inhalte ihrer Bildungssysteme wird ausdrücklich bekräftigt („Subsidiaritätsprinzip“). Die Europäische Union hat aber die Bildungs- und Berufsbildungspolitik der Mitgliedstaaten zu unterstützen, zu ihrer Verbesserung beizutragen und die Entwicklung einer Europäischen Union zu fördern. Damit kommt der Europäischen Union trotz der unangetasteten nationalen Kompetenzen eine unterstützende, aber auch vorwärtsweisende Rolle in der Bildungs- und Berufsbildungspolitik zu. Die Wahrnehmung dieser Rolle ist allerdings für den Bereich der beruflichen Weiterbildung noch schwieriger und begrenzter als z. B. in der allgemeinen Bildung. Die berufliche Weiterbildung ist ja nicht nur mit den verschiedenen Komponenten des Bildungssystems mannigfaltig und jeweils unterschiedlich vernetzt, sondern ist, vor