

Projektbericht

**Finanzierung von Erwachsenen- und
Weiterbildung in ausgewählten
Vergleichsländern:
Strategische Überlegungen**

**Lorenz Lassnigg
Stefan Vogtenhuber
Ingrid Osterhaus**



**INSTITUT FÜR HÖHERE STUDIEN
INSTITUTE FOR ADVANCED STUDIES**

Vienna

Projektbericht

**Finanzierung von Erwachsenen- und
Weiterbildung in ausgewählten
Vergleichsländern:
Strategische Überlegungen**

**Lorenz Lassnigg
Stefan Vogtenhuber
Ingrid Osterhaus**

Ergänzung zum Endbericht

Studie im Auftrag der Arbeiterkammer Wien

Dezember 2012

**Institut für Höhere Studien (IHS), Wien
Institute for Advanced Studies, Vienna**

eQUIHS
Employment·Qualification·Innovation

Kontakt:

Lorenz Lassnigg
☎: +43/1/599 91-214
email: lassnigg@ihs.ac.at

Bemerkungen

Dieser Bericht ist eine Ergänzung zum Endbericht „Finanzierung von Erwachsenen- und Weiterbildung in ausgewählten Vergleichsländern“ vom Oktober 2012: http://www.equi.at/dateien/Studie_WB-Ausgaben_2012.pdf

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung	6
1.1. Erwachsenenbildung/Weiterbildung in LLL-Strategien.....	7
2. Überblick und allgemeine Entwicklung in den Vergleichsländern	12
2.1. Ressourcenpolitik.....	12
2.2. „At-Risk“-Bevölkerung, Ungleichheit und Beteiligung	13
2.3. Politikinterventionen	13
2.4. Grundstrukturen der EB/WB, Anbietertypen und Finanzierungskalküle	14
2.4.1. Komplexe Kategorisierungen und genereller ‚Kulturwandel‘ in Richtung Beschäftigungsorientierung	14
2.4.2. Formen von EB/WB und Anbieterstrukturen in den Vergleichsländern.....	16
2.4.3. Ziele und Politikvorschläge	24
3. Besonderheiten der Vergleichsländer	26
3.1. Finnland	28
3.2. Schweden	32
3.3. GB/Schottland.....	39
3.3.1. England: ökonomisch orientierte Zielsteuerung in ‚Skills for Life‘	40
3.3.2. Schottland: umfassende Strategie	41
3.4. Australien	42
4. Schlussfolgerungen, Perspektiven, Fragen	44
5. Literatur	50
6. Anhang	56

1. Einleitung

Diese Studie soll den empirischen Vergleich der Finanzierung von Erwachsenen- und Weiterbildung (EB/WB) Österreichs mit ausgewählten Vergleichsländern (Australien, Finnland, Schweden und UK/Schottland) ergänzen und vertiefen. Die empirische Analyse hat einige überraschende Ergebnisse erbracht (die sicherlich noch vertiefender Betrachtung bedürfen):

- Während die Vergleichsländer im Hinblick auf die Beteiligung an EB/WB als ‚good practice‘ fungieren, sind die Ausgaben in Österreich höher, während die Beteiligung niedriger ist. Es wird also in der österreichischen EB/WB mehr für weniger ausgegeben und es besteht kein direkter Zusammenhang zwischen der Höhe der Ausgaben und der Beteiligung. Am effizientesten erscheint die Struktur in Schweden, wo mit mittleren Ausgaben die höchste Beteiligung erreicht wird, die auch nach den Beteiligungskategorien am ausgewogensten ist.

- Während es in den Vergleichsländern starke Diskussionen um neoliberale Tendenzen gibt, und auch die Politik starke Liberalisierungsschritte gesetzt hat, entspricht die Ausgabenstruktur in Österreich stärker den Vorstellungen des Marktmodells, als in den anderen Ländern: erstens ist der Anteil der privaten Ausgaben in Österreich viel höher, und zweitens leisten vor allem die Individuen viel höhere Beiträge als in den Vergleichsländern.

- In der Struktur der Beteiligung zeigt Österreich stärkere Selektionstendenzen, indem höher Gebildete, Männer und Jüngere vergleichsweise stärkere Vorteile im Zugang zu EB/WB haben als in den Vergleichsländern, und damit die Ungleichheit größer ist; dies würde den Einwänden gegen ein ausgeprägtes (neo)-liberales Marktmodell entsprechen.

- Der staatliche Beitrag ist in allen Vergleichsländern viel höher als in Österreich, vor allem in den als liberal klassifizierten anglophonen Regimen, auch in Finnland, dem Land mit dem zweitgeringsten staatlichen Anteil beträgt dieser immer noch das Doppelte von Österreich (15% vs. 8%); der Beitrag der Unternehmen liegt von allen Kategorien in der ähnlichsten Größenordnung von 30-40%.

- Öffentliche Beiträge werden in unterschiedlicher Struktur geleistet, indem in manchen Ländern die Ausgaben stärker direkt in den EB/WB-Sektor fließen (40-60% der Ausgaben), während in anderen Ländern wie in Österreich die öffentlichen Beiträge v.a. vermittelt über die Arbeitsmarktpolitik (mehr oder weniger beitragsfinanziert) eingebracht werden, die nur sehr bedingt bildungspolitische Ziele verfolgen kann.

- Es bestehen große Unterschiede in der Struktur der Ausgaben und der Beteiligung indem die staatlichen Ausgaben vor allem mit der Beteiligung in formaler EB/WB korreliert sind. In den anglophonen Ländern korrespondieren die hohen staatlichen Ausgaben mit hoher formaler Beteiligung, während die anderen Ausgabenkategorien und auch die nicht formale Beteiligung (also der Markt) deutlich geringer ausgeprägt sind, in den Nordischen Ländern ist die Struktur homogener.

Es fragt sich, auf welche Faktoren diese Unterschiede zurückgeführt werden können, und inwieweit dabei die Ansätze der Lifelong-Learning-(LLL)-Politik seit den späten 1990ern im Vergleich zu den längerfristigen Traditionen eine Rolle spielen. Dies kann in dieser Studie nicht wirklich beantwortet werden, aber es wird versucht, aus dem vorhandenen vergleichenden Material und aus verfügbaren Detailanalysen in den Ländern zumindest gewisse Hinweise zu erarbeiten. Der Tenor der vergleichenden Literatur besteht noch darin, dass ein Bild von ‚EB/WB-Systemen‘ bislang nicht existiert, und schon gar nicht von ‚LLL-Systemen‘. Es wird auch meistens davon ausgegangen, dass es im Bereich von EB/WB bislang gar nicht sinnvoll ist, von Systemen zu sprechen, da es sich eher um mehr oder weniger unverbundene Konglomerate von unterschiedlichen Teilbereichen handelt, deren Gewicht und Bedeutung jeweils unterschiedlich eingeschätzt wird. Dies wird beispielsweise an den Nordischen Diskussionen und Forschungen deutlich, die zwar gemeinsame wissenschaftliche Diskurse entwickelt haben, die aber vor allem auf das Verständnis der Unterschiede zwischen den Staaten gerichtet sind, und bisher gerade keine Einigkeit über Grundzüge eines ‚Nordischen Modells‘ hergestellt haben. Die ‚Nordischen Gemeinsamkeiten‘ werden eher aus einer – mehr oder weniger oberflächlichen – Außensicht postuliert. In der vorliegenden Studie kommen tatsächlich auch deutliche Unterschiede zwischen den beiden Nordischen Ländern zum Vorschein. Ähnlich ergeht es bei der näheren Betrachtung des oft als mehr oder weniger homogen postulierten anglophonen Bereichs, der dem liberalen Wohlfahrtsmodell mit hoher marktwirtschaftlicher Orientierung zugerechnet wird und der auch über den Kolonialismus und das Commonwealth überschneidende historische Wurzeln hat. Hier besteht die Gemeinsamkeit, dass die staatlichen Interventionen in EB/WB vergleichsweise stark sind, aber bei großen Unterschieden in den Schwerpunktsetzungen, wie auch bereits innerhalb des U.K. zwischen England und Schottland ersichtlich ist (mit einer sehr starken ‚ökonomisierenden‘ Linie in England und einer viel breiteren gesellschaftspolitischen Linie in Schottland).

1.1. Erwachsenenbildung/Weiterbildung in LLL-Strategien

Seit der Entwicklung der Beschäftigungsstrategie wird in der EU-Politik die Entwicklung von umfassenden LLL-Strategien in den Mitgliedsstaaten empfohlen und forciert. Ursprünglich war dies stark auf die Erwachsenenbildung fokussiert. Auch die OECD hat um 2000 verschiedene Aktivitäten zur Entwicklung der Erwachsenenbildung begonnen, u.a. eine Länderstudie¹ und auch die Entwicklung von statistischen Materialien. Im Zuge dieser Entwicklung sind zwar Merkmale und Strukturen der Erwachsenenbildung in verschiedenen Ländern und Ländergruppen ein wenig sichtbar geworden, aber eben nur ein wenig.² Insgesamt zeigte sich v.a. die Vielfalt und auch, dass es ‚Systeme‘ im Sinne strukturierter zusammenhängender Entitäten und Politiken eigentlich nicht gibt (beispielsweise legen die Nordischen Länder größeren Wert darauf die unterschiedlichen Zugänge zwischen ihnen

¹ OECD, Thematic Review on Adult Learning - Main Page. <http://www.oecd.org/education/educationeconomyandsociety/thematicreviewonadultlearning-mainpage.htm>

² Martin, John P. (2001) Adult Learning at the OECD – Will Cinderella Get to the Ball? Speech delivered to the International Conference on Adult Learning Policies, 5-7 December 2001, Seoul, Korea, Co-Organised by OECD and the KRIVET. <http://www.oecd.org/education/educationeconomyandsociety/2675760.pdf>

herauszuarbeiten, als ein gemeinsames ‚Nordisches Modell‘ zu betonen).³ Man kann bestimmte Elemente in Form von ‚stylized facts‘ identifizieren, z.B. die unterschiedliche Beteiligung, oder das Vorhandensein und die Verteilung von bestimmten Institutionen, aber man ist weit entfernt davon, die Gegebenheiten so zu verstehen, dass man daraus klare und konkrete politische Schlüsse ziehen könnte.

Mehrere Phänomene sind in den Diskursen stark in den Vordergrund getreten und haben die Politik teilweise stark geprägt, darunter (a) die starke Verknüpfung von Erwachsenenbildung und Erwerbstätigkeit und (b) die (teilweise neoliberal überhöhte) politische Nutzung von Marktmechanismen in der Bereitstellung von Infrastruktur und Ressourcen: Politik sollte nur dann eingesetzt werden, wenn Marktversagen vorliegt.

Die Verknüpfung der EB mit der Erwerbstätigkeit geht einher mit den Orientierungen am ‚Humankapitalismus‘ und den hohen Erwartungen in die ökonomischen Effekte von Bildungsinvestitionen, die jedoch empirisch und ideologisch immer wieder stark umstritten sind. So gibt es eine breite Diskussion um den Begriff des ‚Education Gospel‘, der das prägnanteste Gegenbild in der Blair’schen Parole von ‚Education, Education, Education‘ als wichtigstem Lösungsansatz für die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Probleme hat. Bildung oder Erziehung wird hier als abstrakte und scheinbare universelle Lösungsformel für Probleme beschworen, die sie tatsächlich nicht lösen kann. Aber indem diese Lösungsformel die gesellschaftlichen Probleme in Bildungsprobleme transformiert, individualisiert sie diese und verwandelt sie gleichzeitig in Probleme der individuellen Motivation und Bereitschaft zur Weiterbildung. Auch empirisch sind die wirtschaftlichen Effekte von Bildung zwar auf der aggregierten Ebene von volkswirtschaftlichen Wachstumseffekten immer wieder gut bestätigt; diese werden auch auf der individuellen Ebene durch die Schätzung von Erträgen und auf betrieblicher Ebene durch die Schätzung von Produktivitätseffekten unterlegt.⁴ Bei näherer Betrachtung, und v.a. wenn es um politische Schlussfolgerungen geht, stellen sich in der Forschung jedoch mehr Fragen als Antworten. Es gibt Fragen darüber,

- wer die Erträge lukriert, etwa inwieweit diese von den Betrieben oder von den Beschäftigten lukriert werden;⁵
- es gibt für die Weiterbildung zwar hohe plausible Erwartungen aber wenig gesicherte empirische Belege für Erträge;⁶
- es gibt empirische Schätzergebnisse auf Basis von langfristigen US-Daten, die positive durchschnittliche Netto-Einkommens-Erträge von Erwachsenenbildung im Lebensverlauf

³ Antikainen, Ari (2006) In Search of the Nordic Model in Education. *Scandinavian Journal of Educational Research*, vol. 50, n° 3: 229–243 http://wanda.uef.fi/~anti/publ/in_english/162.pdf

Salo, Petri (2007) On the concepts of the Nordic adult education tradition. Paper presented at Nordic Conference on Adult Education “Meaning, relevance and variation.” University of Linköping 17-19.04.2007. <https://www.abo.fi/student/media/8264/linkoping2007.pdf>

⁴ Vgl. dazu die Beiträge in AK & VÖGB, Hg. (2010) Veranstaltungsreihe Chance Weiterbildung 2008-09. Wien: AK-Wien. http://www.arbeiterkammer.at/bilder/d152/Tagungsbericht_Chance_Weiterbildung.pdf

⁵ Vgl. z.B. Dearden, Lorraine; Reed, Howard; Van Reenen, John (2005) The Impact of Training on Productivity and Wages: Evidence from British Panel Data. CEP Discussion Paper No 674, LSE & ESRC. London. <http://cep.lse.ac.uk/pubs/download/dp0674.pdf>

⁶ Vgl. z.B. Bassanini, Andrea et al. (2005) Workplace Training in Europe. IZA DP No. 1640. Bonn: Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit - Institute for the Study of Labor <http://ftp.iza.org/dp1640.pdf>

bezweifeln;⁷ Evaluationen in Schweden ergeben in kürzerer Perspektive ebenfalls nicht sehr ermutigende Resultate⁸

- und es gibt seit langem viele empirische Ergebnisse, die Netto-Erträge von arbeitsmarktpolitischen Bildungsmaßnahmen zumindest stark relativieren.⁹

Insgesamt besteht bei der Tendenz zur ‚Ökonomisierung‘ der Erwachsenenbildung der Widerspruch, dass auf der einen Seite die wirtschaftlichen Funktionen gegenüber den allgemeineren gesellschaftlichen und sozialen Funktionen hervortreten, und die letzteren auch möglicherweise mehr oder weniger verdrängen, dass aber auf der anderen Seite diese wirtschaftliche Orientierung die Erwartungen anscheinend nicht erfüllen kann, die in sie gesetzt werden. Ein wichtiger Aspekt besteht darin, dass zunehmend der Aspekt des ‚Sozialkapitalismus‘ hervortritt, der besagt, dass durch Bildung auch ‚Sozialkapital‘ geschaffen werden kann, das in Wechselbeziehung zum ‚Humankapital‘ gesehen wird, und das letzteres möglicherweise erst zur Wirkung bringt. In der Europäischen Diktion wird das damit umschrieben, dass sich die LLL-Politik neben den wirtschaftlichen Problemen auch auf die soziale Inklusion, die politische Demokratisierung und den humanen individuellen Nutzen beziehen sollte; die letzteren Aspekte werden jedoch von BeobachterInnen als nachrangig eingeschätzt (vgl. z.B. Fussnote 21).

Die Nutzung von Marktmechanismen hängt stark mit dem erstgenannten Aspekt der ‚Ökonomisierung‘ zusammen. Im ökonomischen Denken wird der Markt grundsätzlich im Vergleich zur öffentlichen Bereitstellung und Verteilung als effizienterer Mechanismus gesehen, wenn auch im Bildungswesen viele grundlegende Einschränkungen bezüglich verschiedener Formen von Marktversagen gemacht werden. Diese Einschränkungen beziehen sich interessanterweise – neben alloktionstechnischen Argumenten – insbesondere auf die im ersten Aspekt genannten sozialen und politischen Funktionen der Bildung: es besteht Konsens, dass der Markt diese sozialen und politischen Funktionen im Hinblick auf den sozialen Zusammenhalt mit Sicherheit nicht erfüllen kann. Im Zusammenhang mit Bildung besteht aber auch grundsätzlich das Problem, dass die individuellen Orientierungen auf angestrebte Unterscheidungen hinauslaufen, die tendenziell die sozialen Gemeinsamkeiten unterlaufen, und, wenn sie zu stark werden, auch den sozialen Zusammenhalt untergraben können. Dieses Problem gilt auch für die EB/WB, indem die Beteiligung im Zusammenhang mit der verstärkten Individualisierung, Kommodifizierung und Wettbewerbsorientierung oft auch für den eigenen Vorteil – und mehr oder weniger explizit – in Abgrenzung zu anderen erfolgt.

⁷ Vgl. z.B. Cunha, Flavio et al (2006) Interpreting the Evidence on Life Cycle Skill Formation. In Handbook of the Economics of Education, Vol.1 edited by Eric A. Hanushek and Finis Welch. Amsterdam: North-Holland, 697–812, lesbar auf <http://www.docin.com/p-109309190.html>

⁸ Stenberg, Anders (2011) Access to Education over the Working Life in Sweden – Priorities, Institutions and Efficiency. JRC-CRELL Conference, DG EAC, Brussels, 20-21 June. Paper: <http://crell.jrc.ec.europa.eu/download/Stenberg.pdf> Präsentation: [http://crell.jrc.ec.europa.eu/download/21-6_Session1 - Anders Stenberg - Access to Formal Education over the Working Life in Sweden.pdf](http://crell.jrc.ec.europa.eu/download/21-6_Session1_-_Anders_Stenberg_-_Access_to_Forma_Education_over_the_Working_Life_in_Sweden.pdf)

⁹ Vgl. zusammenfassend Lassnigg, Lorenz (2006) Qualität in der Arbeitsmarktpolitik. Qualitätsindikatoren von arbeitsmarktpolitischen Trainingsmaßnahmen. Beitrag zur Tagung „Qualität in Berufsorientierung und Weiterbildung“, Adolf-Czettel-Bildungszentrum, 6.Juni 2006, Wien <http://www.equi.at/dateien/qualitaet-training-artikel-1.pdf>; sowie bereits LaLonde Robert J (1995) The Promise of Public Sector-Sponsored Training Programs. Journal of Economic Perspectives, Vol 9 (Spring), 149-68.

Der Imperativ der Abwägung von privaten und öffentlichen Finanzierungsbeiträgen und die grundsätzliche Präferenz für private Beiträge bedingen eine Gegenüberstellung von Aufwendungen und Erträgen im Investitionskalkül: Aufwendungen müssen sich durch Erträge rechnen, und wenn hier strukturelle Diskrepanzen auftreten, wird dies als Unterinvestition und Marktversagen interpretiert. Hier werden die folgenden seit langem bekannten und robusten stilisierten Fakten gegenübergestellt: die Betriebe tragen den größten oder größeren Teil der Aufwendungen für EB/WB, während bei den Erträgen anscheinend der Anteil der Individuen höher ist, als bei den Aufwendungen. Diese Diskrepanz wird als Indiz für Marktversagen und Unterinvestition gesehen, was durch öffentliche Interventionen ausgeglichen werden soll. Diese Interventionen können (a) indirekt sein (Gestaltung der Anreizstrukturen) oder (b) direkt in öffentlichen Finanzierungsbeiträgen, oder (c) in einer Kombination von Beidem bestehen.

- Die indirekten Interventionen der Verschiebung der Anreizstrukturen sind unsicher und kompliziert, und erfordern als Grundvoraussetzung eine gute Kenntnis der vorhandenen Anreizstrukturen, die jedoch meistens nur unzureichend gegeben ist. Daher haben Interventionen dieser Art in der Regel Versuchscharakter, d.h. durch die Interventionen werden die gegebenen unbekannteren Anreizstrukturen erst auf die Probe gestellt. Die von der Theorie her am besten geeigneten Interventionsinstrumente auf dieser Ebene sind einkommensabhängige Kredite in Kombination mit nicht rückzahlbaren Unterstützungen unter bestimmten benachteiligenden Bedingungen (z.B. kein oder sehr geringes Einkommen, sehr geringe Ausgangsqualifikationen, erschwerende Umfeld- oder Hintergrundbedingungen). In der Praxis gibt es jedoch wenig Belege für eine breitere Funktionsfähigkeit dieser Art von Interventionen in der Erwachsenenbildung. Versuche mit Pilotcharakter waren meistens klein, mit wenigen TeilnehmerInnen und wenig Zugang von benachteiligten Gruppen.

- Für direkte öffentliche Beiträge resultiert aus der grundsätzlichen Präferenz für private Beiträge und den Markt jedenfalls, dass zusätzliche öffentliche Interventionen nicht zu einer Verringerung der bereits getätigten privaten Beiträge und somit nicht einfach zu einer Umverteilung der Aufwendungen führen sollen. Daher sollten sie auf Personengruppen fokussiert werden, deren Teilnahme mit höchster Wahrscheinlichkeit als ‚zusätzlich‘ einzuschätzen wäre, also auf Gruppen mit sehr geringer Teilnahme. Dies wäre eine sichere Strategie für die Förderung zusätzlicher Teilnahme, wobei jedoch teilweise die Frage nach der Erreichung der Zielgruppen und der Verwertbarkeit der Bildung im Raum steht.¹⁰

- Da die Relationen zwischen Aufwand und Ertrag bei Betrieben und Individuen in generalisierter Form nur sehr grob bekannt sind, wird als Kompromiss eine Aufteilung der Aufwendungen zwischen Betrieben, Individuen und öffentlicher Hand zu je einem Drittel als

¹⁰ Hier werden z.B. im Hinblick auf die arbeitsmarktpolitische Ausbildung viele Fragen aufgeworfen, indem durch diese Angebote viele Personen einen Zugang zu Bildungsmaßnahmen bekommen, die ansonsten oft keinen Zugang bekommen würden, wobei aber die Treffsicherheit und Verwertung oft fraglich ist; vgl. dazu näher Lassnigg, Lorenz (2009) Qualifizierungspolitik für den Standort: Ansatzpunkte – Möglichkeiten – Grenzen. Vortrag auf der Tagung "Standortfaktor Qualifikation - Wo steht Wien?" am 3. April 2009, AK-Bildungszentrum, Wien <http://www.equi.at/dateien/qual-standort.pdf>; <http://www.equi.at/dateien/synt-qu-stand.pdf>

grobe Faustregel vorgeschlagen. Dieser Vorschlag ist jedoch politisch erst tragfähig, wenn eine Vorstellung zu den erforderlichen oder erwarteten Gesamtaufwendungen besteht: Sind die aktuellen Aufwendungen akzeptabel? Soll die Steigerung der letzten Zeit fortgeschrieben werden? Ist ein stärkerer Zuwachs erforderlich? Implizit wird eine Steigerung erwartet, da die stilisierten Diskrepanzen zwischen Aufwendungen und Erträgen als Hinweise auf Marktversagen und Unterinvestition interpretiert werden. Wenn die Unternehmen nicht ihre vollen Erträge lukrieren können ist die Frage, wer den Ausfall tragen soll. Wenn die Individuen einen Teil lukrieren, sollten diese mehr beitragen; dies könnte jedoch wieder beeinträchtigend für die Motivation wirken. Wenn andererseits die öffentliche Hand weit unter ihrem Drittel liegt, sollte diese stärker beitragen. Erschwerend kommt hinzu, dass die stilisierte Gegenüberstellung von Aufwendungen und Erträgen von Unternehmen und Individuen bisher in verschiedener Hinsicht nur punktuell ist und keine Gesamtrechnung umfasst. Auf der Seite der Unternehmen spielen die Opportunitätskosten eine wesentliche Rolle, die durch WB während der Arbeitszeit anfallen; es ist jedoch fraglich, inwieweit hier Variationen der Auslastung eine Rolle spielen, d.h. wenn Weiterbildung in der Arbeitszeit in Perioden bzw. bei Personen mit geringer Auslastung stattfindet, senkt dies die Opportunitätskosten, weil die Produktivität ohnehin geringer ist. Auf der anderen Seite gibt es Studien, die auf eine häufige und systematische Unterschätzung der Erträge der Unternehmen hinweisen; teilweise werden die Erträge der Unternehmen in den Schätzungen den Individuen zugerechnet. Eine Verschiebung der Aufwendungen zu den Individuen wird dadurch in Frage gestellt.

- Eine Reihe von Studien zeigt, dass die Unterscheidungen und Annahmen der traditionellen Humankapitaltheorie mit den empirischen Praktiken der Unternehmen nicht übereinstimmen. Die Ausgaben werden nicht nur für spezifische Kompetenzen getätigt, sondern es wird von den Unternehmen über weite Strecken auch der Erwerb von allgemeinen Kompetenzen und Qualifikationen gefördert. Die Erklärungen dafür sind unterschiedlich und reichen vom Versagen der öffentlichen Bildungssysteme bis zu allgemeineren Strategien der betrieblichen Personalpolitik.

- Auf der anderen Seite gibt es auch offene Fragen zu den Erträgen von EB/WB auf der Seite der Individuen. Erstens gibt es aus den Evaluierungen zur arbeitsmarktpolitischen Ausbildung seit langem Zweifel an den Erträgen dieser Maßnahmen, die auf die vergleichsweise kleinen Investitionen pro TeilnehmerIn zurückgeführt werden; zweitens gibt es in den Renditeschätzungen seit langem Ergebnisse, die auf fallende Erträge in Bildungsverlauf und bei steigendem Wohlstand hinweisen, wobei im Bereich der Erwachsenenbildung die Erträge schon allein durch die mit dem Alter sinkende Verwertungszeit beeinträchtigt sind; drittens gibt es bislang wenig ausreichend abgesicherte Ergebnisse zu den Erträgen von (betrieblicher) Weiterbildung; viertens deuten Ergebnisse von umfassenden Analysen aus den USA über die Erträge von Bildung im Lebensverlauf darauf hin, dass im Bereich der Erwachsenenbildung die (Opportunitäts)-Kosten durch die Erträge im Durchschnitt nicht egalisiert werden können.

Es gibt also von der Forschung her viele widersprüchliche Positionen und Ergebnisse zu den Aufwendungen und Renditen, die nur schwer in klare politische Schlussfolgerungen umgesetzt werden können. Wenn es in Österreich darum gehen soll, sozusagen in ‚Zweiter Generation‘ eine LLL-Strategie zu entwickeln und umzusetzen, so erscheint es sinnvoll, auf die früheren Erfahrungen von Ländern zurückzugreifen, die dies bereits in ‚Erster Generation‘ in den 1990er Jahren begonnen haben.

2. Überblick und allgemeine Entwicklung in den Vergleichsländern

2.1. Ressourcenpolitik

Zur Frage der Ressourcen hat die OECD (1999)¹¹ eine Baseline Untersuchung präsentiert, die sowohl die grundlegenden Politik-Aufgaben spezifiziert als auch erste Schätzungen und Szenarien zum erforderlichen Ressourcenaufwand für die verschiedenen Bereiche des Bildungswesens enthält. Es wurden die Komplexitäten der LLL-Politik herausgearbeitet, indem sich dadurch v.a. längerfristig viele Parameter simultan ändern, aber dann wird ein sehr einfaches Politikmodell spezifiziert. LLL erfordert nach diesem Modell:

1. eine erweiterte Beteiligung in den verschiedenen Bereichen, in der Erwachsenenbildung v.a. fokussiert auf die ‚At-Risk‘-Bevölkerung;
2. die Bereitstellung der Ressourcen für diese Erweiterung der Beteiligung, kurzfristig in den vorhandenen Institutionen, längerfristig in neuen oder veränderten Institutionen;
3. die Verteilung der Aufbringung der Ressourcen auf die drei AkteurInnen-Kategorien öffentliche Hand, Unternehmen, und Individuen, wobei unter den Bedingungen knapper öffentlicher Haushalte vor allem auf Effizienz und private Beiträge fokussiert wird. Die privaten Beiträge werden in Abhängigkeit von den privaten Erträgen modelliert: private Erträge sollen durch private Investitionen ‚verdient‘ werden. Die Politik ist mit zwei Herausforderungen konfrontiert: erstens die Anreize für die privaten AkteurInnen zu setzen (v.a. ‚Sichtbarmachen‘ der privaten Erträge), und zweitens diese in die Lage zu versetzen, auf die Anreize zu reagieren (v.a. Reduzierung der ‚Up-Front‘-Kosten und Verteilung auf längere Zeiträume).¹² Die Öffentlichkeit soll v.a. für die Kosten der ‚At-Risk‘-Bevölkerung aufkommen.

¹¹ OECD (1999a) Resources for lifelong learning: What might be needed and how might they be found? Education Policy analysis, 7-26, Paris: OECD.

¹² EURYDICE (2007, S.21) unterscheidet passive und aktive Anreize: “Some of the demand-side incentives are passive measures, in that they recognise investment already made, others are active in that they aim to stimulate demand. The former include tax incentives while the latter range from general welfare measures including income maintenance, child/family allowances, childcare support, housing benefit, transport costs to specific financial aid to cover opportunity costs in the form of loans, grants, training bonuses, scholarships/bursaries, training vouchers, individual learning accounts. Active measures aim to stimulate adult participation in learning and take many forms [...]”

EURYDICE (2007) Non-Vocational Adult Education in Europe. Executive Summary of National Information on Eurybase. Working Document. Internet
http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/thematic_reports/archives/083EN.zip

2.2. ‚At-Risk‘-Bevölkerung, Ungleichheit und Beteiligung

Für die 1990er Jahre werden für Österreich und die Vergleichsländer erste Zielwerte für die ‚At-Risk‘-Bevölkerung in der EB präsentiert, die auf der Reduktion der Unqualifizierten Bevölkerung auf den OECD-Median bzw. einen OECD-Best-Practice-Wert (viertbester Wert) beruhen (Tabelle 1). Man sieht hier, dass in dieser Rechnung Australien den größten Nachhol- und damit Ressourcenbedarf hätte, aber auch in Finnland liegt der geschätzte Zusatzbedarf deutlich höher als in Österreich (in diesen beiden Ländern liegt die Größenordnung der erforderlichen zusätzlichen Beteiligung von Erwachsenen zur Erreichung des Best-Practice-Wertes für die Verringerung des Anteils der Bevölkerung ohne Sekundarabschluss jeweils in der Größenordnung der SchülerInnenzahl der Sekundarstufe, in Österreich liegt dieser Wert deutlich niedriger, bei 60% der SchülerInnenzahl der Sekundarstufe; die absolute Zahl liegt aber dennoch sehr hoch, in der Größenordnung von gegen 500.000 zusätzlichen Erwachsenen in EB, also eine Erhöhung der TeilnehmerInnenzahl um ein Drittel).

Tabelle 1: Hypothetische Zielwerte für EB zum Ausgleich der ‚At-Risk‘-Bevölkerung in Österreich und den Vergleichsländern, 1990er Jahre

	% der zusätzlichen Beteiligung von Erwachsenen zur Erreichung des Ziels		Zusätzliche Erwachsene im Vergleich zum SchülerInnenbestand in der Sekundarstufe	
	Median	Best Practice	Median	Best Practice
Australien	6%	25%	0,25	1,01
Finnland	0%	15%	0	0,89
Schweden	0%	7%	0	0,40
UK	0%	5%	0	0,23
Österreich	0%	10%	0	0,57

Quelle: OECD Education Policy Analysis 1999, S.17

Der OECD Employment Outlook 1999 hat die Beteiligung an Weiterbildung und den Zusammenhang mit Ungleichheiten untersucht, mit dem klaren Ergebnis dass mit steigender Beteiligung die Ungleichheiten zurückgehen.¹³

2.3. Politikinterventionen

Es wird auch ein erster Überblick über Politik-Interventionen sowie eine Einschätzung ihrer Wirkungen gegeben, nicht ohne zuerst eine Warnung vor negativen Wirkungen von Interventionen in privat funktionierende Bereiche voranzustellen. Folgende Politiken werden genannt, wobei die Vergleichsländer unter den Beispielen nicht vorkommen (als Beispiele

¹³ "The result is clear-cut: training tends to be more evenly distributed in the countries with the highest participation rates, so that the cross-survey index of training participation is negatively correlated with the indices of the relative concentration of training on younger and better-educated workers (-0.41 and -0.55, respectively). [...]The association between higher training rates and more equal participation in training suggests that differences in national training systems that affect the overall level of training operate most strongly through their effects on the extent to which older and less-educated workers receive training. While it is not clear how to explain this relationship, it suggests that institutions or conditions affecting the incentives or resources available to train older and low-educated workers may be of particular importance. Relatively high and relatively equal training appears to characterise the Nordic countries, as well as Australia, New Zealand and the United Kingdom." (OECD 1999b, S.153).

OECD (1999b) Training of adult workers in OECD countries: measurement and analysis. Employment Outlook, 134-175, Paris: OECD.

werden v.a. Niederlande, Dänemark, Frankreich, Belgien und Korea genannt):

- Schaffung eines günstigen Umfeldes für die Unternehmen durch Information, Anerkennung der Kompetenzen und Flexibilität der Beschäftigung;
- steuerliche Abschreibung von Bildungsausgaben für Firmen (verbreitet) und für Individuen (seltener), manchmal gezielt auf Gruppen von Betrieben (z.B. KMUs) oder Beschäftigten (z.B. Ältere);
- Bildungsfreistellung, allgemein oder gezielt (v.a. Dänemark, gezielt für Langzeitarbeitslose);
- verpflichtende Bildungsabgaben für Betriebe (levies);¹⁴
- sektorale kollektivvertraglich geregelte Ausbildungsfonds;
- spezifische Programme im Rahmen von EU-Förderungen;
- Antidiskriminierungsgesetzgebung (v.a. USA).

Diese Typen von Maßnahmen sind bzw. werden in unterschiedlichem Maße umgesetzt und spielen in der weiteren Diskussion immer wieder eine wichtige Rolle. Abbildung 15 im Anhang zeigt massivere Beispiele für den Einsatz von Anreizen in den europäischen Vergleichsländern: In allen Ländern werden Beihilfen genutzt, in Schweden auch Bildungsfreistellungen und im ‚Knowledge Liff‘-Programm auch eine Einkommenssicherung entsprechend der Kompensation für Arbeitslosigkeit, in Großbritannien gab und gibt es breite Ansätze mit individuellen Bildungskonten, in Österreich werden v.a. die Gutscheine erwähnt.

2.4. Grundstrukturen der EB/WB, Anbietertypen und Finanzierungskalküle

2.4.1. Komplexe Kategorisierungen und genereller ‚Kulturwandel‘ in Richtung Beschäftigungsorientierung

Die Datenanalyse zu den Ausgaben ist nur mit sehr allgemeinen Unterscheidungen möglich (formale und nicht formale Bildung; Ausgabenkategorien staatlich/öffentlich, privat-betrieblich, privat-individuell und AMP). Dies wird der Differenzierung und Gestaltung der Erwachsenenbildungslandschaften in den verschiedenen Ländern, auf die die Politik tatsächlich zugreift, nicht gerecht. Zu diesen Strukturierungen gibt es bisher keine ‚gültige‘ Kategorisierung, wenn sich auch bestimmte Grundkategorien eingebürgert haben, die jedoch teilweise unterschiedlich gehandhabt werden und auch teilweise verschwimmen.

- Die *Abgrenzung von Erwachsenenbildung bzw. Weiterbildung* enthält bereits einige Ambiguitäten, indem die Studierenden auf der Tertiären Ebene groß teils Erwachsene sind (die sich jedoch in der Erstausbildung befinden), und indem in den anglophonen Systemen der Begriff ‚Post-Compulsory‘ stark verbreitet ist, der v.a. im ‚Further Education Sector‘ die Berufsbildung auf der Sekundarstufe (die ebenfalls als Teil der Erstausbildung gesehen werden kann) mit der Erwachsenenbildung verbindet.¹⁵

¹⁴ „Australia introduced a training levy on employers in 1990 to abolish it few years later in 1994.“ (OECD 1999b, S.166)

¹⁵ Diese institutionelle Überschneidung führt oft zu der fälschlichen Interpretation, dass es in Großbritannien oder v.a. in England keine Berufsausbildung gibt, obwohl diese nur institutionell anders zugeordnet ist, und auch in den statistischen Darstellungen oft zur Erwachsenenbildung gezählt wird.

- Die Unterscheidung zwischen *formal und nicht formal* zieht v.a. eine Trennlinie zwischen Angeboten, die zu den Abschlüssen aus der Erstausbildung führen, und anderen Angeboten

- Die Unterscheidung zwischen *allgemeinbildend und beruflich* grenzt zwar einerseits direkt berufliche Zertifikate ab, andererseits ist aber der Begriff der ‚Allgemeinbildung‘ nicht übereinstimmend definiert, daher wird teilweise der Begriff ‚nicht beruflich‘ (nonvocational) verwendet. Berufliche Ausbildungen können in unterschiedlicher Nähe zu den Unternehmen angesiedelt sein, wobei es hier ebenfalls viele Abstufungen und Überschneidungen gibt.

- Innerhalb der ‚*nicht beruflichen*‘ *Erwachsenenbildung* gibt es weitere Unterscheidungen, die teilweise schwer zu fassen sind und unterschiedliche institutionelle Konnotationen haben, erstens wird seit einiger Zeit v.a. die Basisbildung abgegrenzt, die teilweise auch mit den ‚Key Competences‘ verbunden wird; weitere Unterscheidungen werden zwischen den großen inhaltlichen Kategorien neue Technologien, Sprachbildung, Gesundheitsbildung, kulturellen und sportlichen Angeboten getroffen; schließlich bestehen die stärker theoretisch-ideologisch und werthaltig unterfütterten Unterscheidungen von ‚Liberal Education‘ (mit der Aufklärungsfunktion), Persönlichkeitsbildung im Zusammenhang mit sozialen Kompetenzen (‚Sozialkapital‘), ‚Community Education‘ und ‚Civic Education‘ im Zusammenhang mit demokratischer und sozialer Beteiligung, sowie Freizeitbildung.

- Neben diesen inhaltlich bestimmten Abgrenzungen bestehen noch *institutionelle Unterscheidungen*, die die Art der Trägerschaft sowie der Gestaltung der Angebote betreffen, etwa den Grad der Selbstbestimmtheit vs. der Bestimmtheit durch die Träger vs. der Möglichkeit der öffentlichen Hand, gestaltend und koordinierend einzugreifen: Hier sind in den Nordischen Ländern die drei Grundformen (a) der selbstbestimmten und nahe dem informellen Lernen angesiedelten ‚Studienzirkel‘, (b) der institutionellen Folk High Schools mit unterschiedlichen Trägern (z.B. politischen oder religiösen Organisationen), und (c) der kommunalen Adult Education Centers zu unterscheiden.

Diese unterschiedlichen Grundstrukturen stehen in enger Verbindung mit den beiden eingangs genannten Entwicklungen des Humankapitalismus und der Marktorientierung. Hier kommt inhaltlich die Verwendbarkeit der EB/WB im Zusammenhang mit Erwerbstätigkeit zum Tragen, die heute für viele Aspekte ins Treffen geführt wird, z.B. die Grundkompetenzen, die Sozialkompetenzen, Sprachkompetenzen, im Zusammenhang mit der längeren Lebenserwartung und der demografischen Verknappung auch gesundheitsbezogene Kompetenzen usw. Dies hängt wiederum zusammen mit der Marktorientierung, indem jene Kompetenzen, die zu besseren Erwerbsmöglichkeiten beitragen auch die privaten Erträge erhöhen, und damit auch private Beiträge begründen können. Umstritten ist jedoch, wie sich die privaten Erträge auf die Individuen und die Unternehmen aufteilen, und darüber hinaus stellt sich die politische Frage, inwieweit die mit den privaten Erträgen auch verbundenen, aber noch schwerer fassbaren sozialen Erträge dieser Ökonomisierung unterworfen werden sollen.

In den letzten Jahrzehnten gab es mit dem Aufkommen der LLL-Politik offensichtlich eine Art Kulturwandel, indem vor allem die allgemeinbildenden Komponenten der Erwachsenenbildung, die historisch institutionalisiert waren, im Zusammenhang mit gesellschaftlichen Veränderungen einerseits und dem Humankapitalismus andererseits ihre etablierte Selbstverständlichkeit verloren haben und unter Reformzwang gekommen sind. Dieser Bereich hat auch generell zumindest anteilmäßig verloren (inwieweit auch ein absoluter Rückgang stattgefunden hat, ist weniger klar).

2.4.2. Formen von EB/WB und Anbieterstrukturen in den Vergleichsländern

Die Unterscheidungen zwischen den Formen der EB und die Kategorisierung der Anbietertypen sind nach Ländern unterschiedlich, und auch die Unterscheidung von formal, nicht formal und informell wird unterschiedlich verwendet (Abbildung 1). Die Trennlinie zwischen beruflich und nicht beruflich wird hier nicht getroffen, sie ist aber implizit in der letzten Spalte ‚Qualifikation‘ eingeschlossen.

Abbildung 1: Definitionen formal, nicht formal, informell

Table 2. Synopsis of the Different Approaches

	Organised	Learning Objectives	Intentional	Duration	Leads to a Qualification
Formal Learning	Yes	Yes	Yes	<i>Rather long and/or full-time</i>	<i>Yes¹</i>
Non-formal Learning	Yes or No	Yes or No	Yes or No	<i>Rather short, or part-time</i>	<i>No²</i>
Informal Learning	No	No	No	<i>NA</i>	<i>No</i>
Notes: 1. "Almost always" would be more accurate 2. "Usually no" would be more accurate					

Quelle: Werquin 2007, S.4

Die konzeptuellen Probleme liegen v.a. im Bereich des nicht formalen Lernens, wo in Österreich ziemlich klar eine institutionelle Unterscheidung vorliegt, indem die Qualifikationen aus der Erstausbildung als formal eingestuft werden, und die sonstige (meist kürzere) Erwachsenenbildung als nicht formal angesehen wird, unabhängig davon, ob sie allgemein oder beruflich orientiert ist, und ob Qualifikationen oder Zertifikate vergeben werden. Im anglophonen und im Nordischen Bereich wird nicht formal aber eher mit nicht beruflich und nicht auf Abschlüsse bezogen gleichgesetzt, also mit dem, was in Österreich unter der allgemeinen EB verstanden wird.¹⁶

Wenn man nun die Grundstrukturen näher klassifizieren will, so gibt es beispielsweise für Australien eine Unterscheidung von vier großen Bereichen:¹⁷

¹⁶ Z.B. Finnland: "Formal adult education comes primarily through the university system and vocational schools (which are government funded, students do not have to pay fees), whilst non-formal learning is defined as not aiming towards qualifications or diplomas." (EAEA 2011a, 5).

EAEA (2011a) Country report Finland. (Helsinki). <http://www.eaea.org/doc/pub/Country-Report-on-Adult-Education-in-Finland.pdf>; für evtl. updates siehe Finnland: <http://www.eaea.org/country/finland>

¹⁷ "As politicians and the public at large know and understand to some extent the primary, secondary and tertiary sectors of education, we have started to refer to the education and training of adults as the 'fourth sector', recognising that it actually overlaps the other three. The fourth sector of education in Australia - adult and community education - is very big, growing rapidly, and extremely diverse. If industry training is included, over 3.5

- Basisbildung,
- Allgemeinbildung ‚Liberal Education‘,
- berufliche Bildung und
- öffentliche Bildung.

Wenn man diesen Kategorien die Anbieterstrukturen gegenüber stellt, so sind diese nicht direkt zuordenbar, es ergibt sich eine komplexe Struktur, die auch keinen simultanen direkten politischen Zugriff auf die Aufgaben und Institutionen zulässt. Abbildung 2 gibt einen Überblick über die Strukturen in den Vergleichsländern. In Finnland und Schweden gibt es ähnliche institutionelle Grundtypen, diese sind jedoch unterschiedlich institutionell verankert und auch unterschiedlich kategorisiert. In Großbritannien bestehen ebenfalls unterschiedliche Grundstrukturen, wesentlich ist der Bereich der ‚Local Education Authorities‘, die ursprünglich für den gesamten Bildungsbereich zuständig waren, und seit der Thatcher-Ära viele Veränderungen, Auseinandersetzungen und Machtverschiebungen durchgemacht haben.¹⁸

million adult Australians participate each year. It is possible to identify FOUR broad areas of adult and community education according to the primary focus of the work. These four areas are:

Adult basic education (ABE) [...]ABE encompasses literacy, numeracy, communication skills, basic science, humanities, social sciences, and so on, up to the equivalent of year 10 level of compulsory schooling. It includes survival skills in such areas as personal health, social action, problem-solving and conflict resolution. It also includes English as a second language (ESL) provision [...]

General/liberal adult education [...]Arguably the best known and most visible kind of adult education is that which is undertaken primarily for personal enrichment and development, general interest, or recreation, including programs that help people to realise their full potential and become well informed about the key issues confronting society. Liberal adult education refers particularly to 'education for democracy' [...]The liberal tradition, which places serious intellectual demands on its students, has been on the defensive for the past decade or two [...]

Job, occupational and career related education and training [...]This area includes industry and trade union training, management training and development, and professional continuing education (PCE) [...]The major players do not necessarily perceive this work as adult education [...]

Public education" [...] What distinguishes public education therefore is the judgement that there are some issues or problems of sufficient importance to society as a whole to justify efforts to raise awareness and understanding of them throughout the community. [...]

These four categories of course represent some simplification, and many sub-categories could easily be identified. Some would argue that Community Development should be a distinct, fifth category, and it is possible to make a case for this. There is also a substantial domain of adult 'special education' for people with disabilities of various sorts, and extensive work with such specific groups as prisoners, migrants, aboriginal people, and so on, which does not fit neatly into the matrix used here." (Crombie 1991, internet).

Crombie, Alastair (1991) Government, community and private sector providers in Adult education in Australia. Internet document. <http://www.eaea.org/index.php?k=12112>

¹⁸ In Großbritannien, v.a. in England bestehen im Bereich des gesamten Bildungswesens seit langem sehr komplexe Governance-Strukturen, die durch einen relativ großen Grad an institutioneller und lokaler Autonomie gekennzeichnet waren, und im Lauf der Entwicklung weniger durch bürokratische Strukturen als vielmehr durch verschiedene Formen von ‚Puffer-Organisationen‘ zwischen Bürokratie und Markt ergänzt wurden. In der EB/WB gab es seit den 1960er die sozialpartnerschaftlich organisierten ‚Industrial Training Boards (ITBs)‘, in der Thatcher Ära wurde das Gewicht stark zur Seite der Unternehmen verschoben, ergänzt durch das Nationale System der Qualifikationen (NVQ), gefolgt vom Aufbau eines umfassenden System von ‚Skills Councils‘ auf verschiedenen regionalen Aggregationsebenen im ‚Learning and Skills Sector‘. Einen guten analytischen Überblick über diese Entwicklung geben Steer et al 2007, vgl. auch Journal of Vocational Education & Training Volume 59, Issue 2, 2007, Special Issue: The impact of policy on the English learning and skills sector. An dieser Literatur kann man auch das komplexe Zusammenspiel von Ökonomisierung, Marktorientierung und ‚New Governance‘ exemplarisch studieren.

Steer, Richard; Spours, Ken; Hodgson, Ann; Finlay, Ian; Coffield, Frank; Edward, Sheila; Gregson, Maggie (2007) Modernisation and the role of policy levers in the learning and skills sector. Draft paper. London: IOE. <http://eprints.ioe.ac.uk/1562/2/SteerSpoursHodgsonetal.2007Modernisation175text.pdf>

Die Anbieterstrukturen und deren Finanzierung sind in der EB aufgrund ihrer Heterogenität schwer zu fassen. Eine UNESCO-EU-Studie (Bélanger et al. 2000) untersucht diese unter dem Gesichtspunkt der Rolle von NGOs, die den größten Teil der AnbieterInnen ausmachen und zu einem mehr oder weniger hohen Anteil öffentlich finanziert werden (vgl. beispielhaft Tabelle 2). Empirisch liefert diese Studie eine Art Baseline Ende der 1990er, als begonnen wurde, LLL-Strategien zu entwickeln. Zu späteren Zeitpunkten gibt es EURYDICE-Studien zur ‚Non-Vocational Adult Education (NVAE; 2007)¹⁹ und zur Formalen Adult Education (2011)²⁰ Verschiedentlich wird argumentiert, dass sich die verschiedenen Bereiche der EB zunehmend überlappen.²¹

Aus den 1990ern kann man die Aufbringung der Mittel für die allgemeine EB ansatzweise vergleichen (Tabelle 2). Es zeigt sich die unterschiedliche Struktur der Aufteilung zwischen staatlichen Aufwendungen und Beiträgen in Österreich im Vergleich zu den anderen Ländern.

Es zeigt sich bereits beispielhaft die unterschiedliche Struktur in den Vergleichsländern. In Österreich hohe Beiträge, in Finnland weniger, in Schweden frei, in GB unbekannt – auf der anderen Seite hohe staatliche Beiträge in den Vergleichsländern, die aber auch bereits in den 1990ern zurückgefahren wurden, aber dennoch auf einem viel höheren Niveau

¹⁹ “Lifelong learning has been defined as ‘all learning activity undertaken throughout life with the aim of improving knowledge, skills and competences within a personal, civic, social and/or employment-related perspective’. Within this framework NVAE is adult education as both social policy and social movement and comprises adult learning – formal and non-formal – not directly linked to the labour market. Formal NVAE as an equity and redistribution measure is generally provided in or through formal education and training institutions for adults who left uninterrupted initial education without mainstream school or other qualifications and who now wish to gain these qualifications in later life. Formal NVAE, particularly at lower and upper secondary levels, is generally publicly funded as a form of ‘continuing’, ‘further’ or, to use a deficit model, ‘second-chance’, ‘palliative’, ‘recovery’ or ‘compensatory’ education. In the majority of countries non-formal NVAE is adult learning as social movement and socio-educational activity without a direct link to the labour market, generally not requiring specific qualifications to enter and engaged in by the learner for personal, social, civic and cultural purposes. It may take place in education and training institutions, but, by and large, takes place outside and alongside the mainstream systems of education and training. Non-formal NVAE does not typically lead to formalised certificates.”(EURYDICE 2007, S.7). EURYDICE (2007) Non-Vocational Adult Education in Europe. Executive Summary of National Information on Eurybase. Working Document. Internet http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/thematic_reports/archives/083EN.zip

²⁰ EURYDICE (2011) Adults in Formal Education: Policies and Practice in Europe. Brussels: Education, Audiovisual and Culture Executive Agency. Internet http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/thematic_reports/128EN.pdf

²¹ It is recognised that making clear-cut distinctions between adult learning for vocational and nonvocational purposes is contrary to the general trend towards holism in Europe and that, in practice, the distinction between vocational and non-vocational is increasingly blurring as vocational and nonvocational learning experiences are increasingly overlapping. It is also acknowledged that adults do not observe these neat administrative distinctions when they take up a learning opportunity. Their goals do not necessarily coincide with the goals of the funding body or provider and they frequently achieve unplanned or unanticipated outcomes and applications from learning. Moreover, a significant feature of the knowledge society is the links between all aspects of learning – formal, non-formal and informal – done by individuals, enterprises, communities and regions. In addition, the use of a negative term defining a phenomenon by what it is not rather than by what it is, is not entirely satisfactory. However, in late 2005 and early 2006 there was a number of reasons for drawing a distinction between vocational and non-vocational adult learning. Firstly, the review sought to emphasise NVAE in a context where, in practice, the majority of countries in the Eurydice Network appear to privilege work-related learning needs. Policy statements espouse an holistic approach to adult learning, stressing both economic and non-economic outcomes, but, in reality, policy implementation privileges the economic agenda, thus providing greater support for vocationally-oriented adult learning than for general adult learning.” (EURYDICE 2007, S.7-8)

verblieben sind. In Großbritannien zeigt sich bereits die Bedeutung der ‚Matched Funds‘, die in der EU-Politik (z.B. ESF) eine so große Rolle spielen.

Der Vergleich der formalen und nicht formalen Beteiligung zeigt die Stellung der Vergleichsländer in Europa (Abbildung 3; Australien ist leider nicht enthalten). Die EU-Länder liegen bei einem generell positiven Zusammenhang in beiden Beteiligungsformen über dem EU-Durchschnitt, Österreich liegt bei der nicht formalen Beteiligung über dem Durchschnitt, bei der formalen aber deutlich darunter; die Relation f/nf liegt im UK deutlich über, in Österreich unter und in den Nordischen Ländern beim Durchschnitt.

Österreich hat im Vergleich zum UK eine ähnliche nicht formale Beteiligung, aber eine deutlich niedrigere formale. Damit ist auch die Gesamtbeteiligung in Österreich deutlich niedriger.

Der Vergleich von formaler und nicht formaler Beteiligung zeigt tendenziell zwei Gruppen von Ländern: solche mit etwas überproportionaler nicht formaler Beteiligung bei gegebenem Niveau von formaler Beteiligung (hierzu gehören Österreich, Finnland und Schweden) und solche, wo die nicht formale Beteiligung eher unterproportional ist (dazwischen, auf der Trendlinie liegen neben Dänemark v.a. mediterrane und baltische Staaten).

Die Proportion zwischen formaler und nicht formaler Teilnahme steht in keinem Zusammenhang zur Gesamtbeteiligung, d.h., eine relativ hohe formale Beteiligung trägt nicht überproportional zur EB/WB-Beteiligung bei. In Schweden und Finnland, den beiden Ländern mit der deutlich höchsten Gesamtbeteiligung tragen beide Formen gleichermaßen zur hohen Gesamtbeteiligung bei, die Proportion liegt beim Durchschnitt, im UK trägt die hohe formale Beteiligung wesentlich zur hohen Gesamtbeteiligung bei.

Abbildung 2: Grundstrukturen und Anbieterkategorien in den Vergleichsländern

Österreich (Bélanger et al. 2000)	Australien (Crombie 1991)	Finnland (Toiviainen 1998, EAEA 2011a)	Schweden (EAEA 2011b) Open University	GB/Schottland (Bélanger et al. 2000)
Formale Anbieter - Schulen für Berufstätige - Hochschulen KEBÖ-Verbände - Arbeitsgemeinschaft der Bildungshäuser Österreichs - Berufsförderungsinstitut (BFI), - Österreichische Volkswirtschaftliche Gesellschaft (ÖVG), - Ring Österreichischer Bildungswerke, - Büchereiverband Österreichs (BVÖ), - <i>Verband Österreichischer Volkshochschulen (VHS; vgl. Tab.2)</i> , - Wirtschaftsförderungsinstitut der Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft (WIFI), - Forum katholischer Erwachsenenbildung, - Verband Österreichischer Schulungs- und Bildungshäuser	1. Formal educational institutions - Erwachsene im ‚normalen Studium‘ - spezielle Einrichtungen 2. Government departments and agencies - spezielle Bildungsmaßnahmen ^a - Weiterbildung der eigenen Beschäftigten 3. Community providers - öffentlich - NGOs (erzieherisch, ^b andere) 4. Private sector providers of adult education and training - Hauptfunktion im education business ^c - Nebenfunktion in anderen Bereichen 5. Labour market organizations ^d - employer organisations, - industry training bodies, - enterprises, - unions - professional associations	Formal Adult Education - Universities, Continuing Education Centers ^e - Open University ^f - University of the Third Age - Finnish Virtual University - Vocational Schools <i>Residential Folk High Schools (RFHS; vgl. Tab.2)</i> <i>Workers Institutes / Adult Education Centres (vgl. Tab.2)^g</i> Study Circles ^h Enterprise Training Vocational Adult Education	Formal National Adult Education system ⁱ - municipal adult education (KOMVUX) - adults with disabilities (SÄRVUX) - immigrants (SFI) ^j <i>Non-formal System of 'Folkbildning (vgl. Tab.2)*</i> <i>Study Associations</i> <i>Folk High Schools^l</i> Vocational Institutions and career-related training - Higher Vocational Education Courses ^m - Labour market training (unemployed) Universities - Förderung für Erwachsene mit Berufserfahrung ⁿ - Folkuniversitetet ^o	England/Wales Further Education - Further Education Colleges Higher Education - Universities - Colleges of Higher Education Adult and Community Education ^p - <i>Local Education Authorities (LEAs; vgl. Tab.2)</i> - outcontracted provision Employment-oriented Vocational Training ^q Schottland - Local Authorities, - Voluntary Organisations, - Secondary Schools, - Further and Higher Education Institutions - Open and Distance Learning Providers (Open University)

Anmerkungen:

^a Beispiele: 'agricultural extension', 'marriage guidance counselling', 'advice to small business', 'health education', or 'consumer awareness'

^b "Amongst the larger and better known community providers are the WEAs [Workers' Educational Associations], the Universities of the Third Age (U3A), Evening Colleges, Colleges for Seniors, Neighbourhood Learning Centres, and Community Adult Education Centres. Many other community organisations, such as the YWCA/YMCA, the Family Planning Association, the Churches, and various languages and crafts associations, also offer adult education, although this is not their prime purpose" (Crombie 1991)

^c Teilweise große kommerzielle For-Profit-Korporationen

^d Arbeitsmarktpolitik wird nicht genannt

^e "Each University also has a continuing education centre which organizes continuing education varying in form and duration, from short courses to specialisation studies. Continuing education is primarily meant for people with a university level first degree as additional training. These courses usually are subject to costs met by the students." (EAEA 2011a, S.8)

^f "The Open University system in Finland is operated throughout various institutions rather than one organisation, with many universities or institutions having a section of Open University within it. An interesting dimension to this is the addition of the University of the Third Age, targeted directly at older and elderly learners with little or no formal qualifications. It provides opportunity for self directed

non-degree study, with activities including multidisciplinary lecture series, seminars, courses, IT teaching, distance teaching, online teaching, research, publishing, study groups and study-related travel. The emphasis is on learning with a dialogue between teacher and student, and the older student having an impact on the learning environment through their existing knowledge and experiences.” (EAEA 2011a, S.8)

⁹ “[...] the power of the RFHSs lies in the various popular movements which stand behind them and which carry out their own educational activities through them. None of these schools is able to function solely on a local basis; they have to recruit their students from the whole province or the entire country. By contrast, the power of the adult education centres lies in their local focus: the law requires that the centres’ curricula ‘should serve the local educational need’. A little less than 10% of adult education centres are still privately-owned today, but this fact is largely irrelevant as they, too, are largely dependent on the financial support of the local authorities and thus answer to local demand just as the municipally-owned centres do.” (Toiviainen 1998, S.14)

^h “According to current legislation, any registered nationwide association may apply to the Ministry of Education for a permit to provide study circle activities. In order to be granted a permit, the study circle centre must be backed and supported by one or more popular movements and/or non-governmental organizations. For example, all major political parties are partners in running a study circle centre with women’s, youth, sports, trade, cultural, and other organizations supporting the various parties. On the other hand, many study circle centres wish to underline their independence of party politics. Their background organizations may then include various organizations that have not committed themselves politically, such as the Christian Study Circle Centre run by organizations close to Finland’s Evangelical Lutheran Church, and the Swedish Study Circle Centre (in Finland), which caters to many of the needs of the Swedish-speaking minority.” (Toiviainen 1998., S.15)

ⁱ “The national adult education system includes municipal adult education (basic education for adults in upper secondary education), education for adults with learning disabilities and Swedish tuition for immigrants (known as SFI).” (EAEA 2011b, S.4)

^j “A key new decision (2010) which will affect the folkbildning in future years is that folk high schools are now also able to run SFI (Swedish for Immigrants) Swedish language classes as well as the formal adult education system.” (EAEA 2011b, S.6)

^k “The policy surrounding folkbildning is based on the idea that it should be available for everyone in society, but should primarily reach out to adults with little formal education. The policy is intended to create an open climate of discussion, respect for different mindsets and democratic approach with the aim of creating a low threshold for people wishing to join folkbildning’s activities. Although the government provides financial support, folkbildning’s organisations are free to shape their own activities based on their own overall objectives. This freedom is of central importance to understanding the role folkbildning wish to take in Swedish society, as it is seen that this freedom from governmental control and the strong ties to the non-profit sector can make folkbildning a force for societal change.” (EAEA 2011b, S.4)

^l “Out of a population of 8.5 million, around 1.5 million people participate in study circles (other sources indicate the number of 2.8 million participants in study circles in 1998), and 200,000 people join courses organized by folk high schools every year.” (Bélanger et al. 2000, S.94)

^m “Higher Vocational Education Courses, HVEC’s, cover a wide range of vocational areas, but namely focus on the provision of advanced vocational education, tailored to the needs of the labour market by integrating theoretical learning with vocational practice at the workplace. [...] There is an emphasis on course instructors and mentors who have worked for many years within their areas as expertise and who then bring this firsthand experience and contacts into the courses. HVEC’s last for at least six months and participant progress and outcomes are assessed and recognised by a certificate/diploma that validates their skills for employment. (EAEA 2011b, S.9)

ⁿ “[...] funding opportunities for living whilst studying and the admission rules are in favour of students over 25 years who have worked for some time or studied previously within municipal adult education institutions.” (EAEA 2011b, S.)

^o “[...] an adult education association which offers a wide range of adult education courses throughout Sweden and in several European countries through links with universities. The organisation consists of five regional offices attached to the Universities of Stockholm, Uppsala, Göteborg, Lund and Umeå. Each region has a board of directors appointed by the local university. (EAEA 2011b, S. 10)

^p “The 1992 Act also charged Local Education Authorities (LEAs) - part of local government – to secure adequate provision of those kinds of further education which fall outside the FEFC’s duty - this essentially refers to courses that do not normally lead to formal accreditation. Theoretically, local authorities secure non-formal learning, and the further education colleges more vocational courses or those which lead to qualifications and/or access to higher education. Some LEAs organise the provision themselves, others contract it out to other bodies, mostly to Further Education Colleges but partly also to voluntary organizations.” (Bélanger et al. 2000, S.100)

^q “Employment-oriented vocational training is an increasingly important part of adult learning in the UK.” (Bélanger et al. 2000, S.100) “The Employment Service works with non-governmental and voluntary sector partners to develop new initiatives to meet the Government’s agenda to help people move from welfare into work. There are also a large number of autonomous, employer-led sector organisations [...] which intend to express and represent the educational needs. They set occupational standards and levels of vocational qualifications” (Bélanger et al. 2000, S.101)

Quelle: eigene Zusammenstellung aus den genannten Publikationen

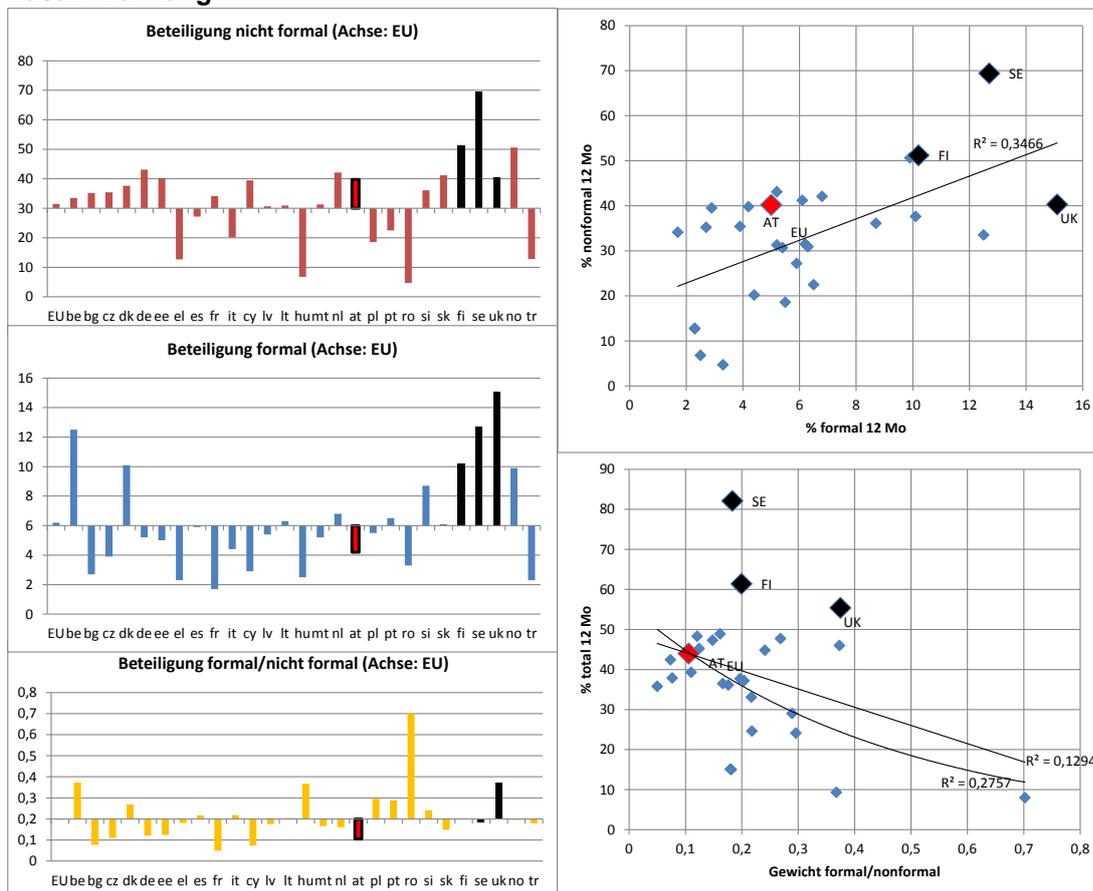
Tabelle 2: Aufbringung der Mittel für Institutionen der allgemeinen EB nach Finanzierungsquellen (2000)

	Österreich Volkshochschulen	Finnland Adult Education Centres	Schweden Folk High Schools +Study Associations	UK LEAs NFAE
Staat	3%*	53%**	55%***	52%****
Regionen, Gemeinden	43%	28%	45%	48%*****
Beiträge	54%	15%	*****	n.a.

* Absolute Steigerung der Bundesausgaben, aber Rückgang des Anteils von 18% im Jahr 1960
 ** Reduzierung der staatlichen Unterstützung um bis zu 20% in fünf Jahren
 *** Reduzierung der öffentlichen Ausgaben um ca. 5-10% in sechs Jahren
 **** central funds + matched funds
 ***** von LEAs eingeworbene Mittel von Further Education Funding Council, Single Regeneration Budget for Disadvantaged Areas
 ***** free of charge

Quelle: Bélanger et al. 2000; eigene Zusammenstellung

Abbildung 3: Beteiligung an formaler und nicht formaler Erwachsenenbildung, Zusammenhang



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von EURYDICE 2011 (vgl. ANGAN Abbildung 14); EU + Norwegen und Türkei

Abbildung 4: Ziele der Politik in der allgemeinen Erwachsenenbildung (2007)

	Österreich und Vergleichsländer	Andere Länder
General national priorities and development strategies		
Establishment of a knowledge society		Czech Republic, Greece, Poland
Promotion of democratic values and the liberal ideal – for individual and collective development:	Finland, Sweden	Belgium (Flemish Community), Denmark, Greece, Lithuania
Application of underlying principles of the education system	Austria	Spain
Development of a culture of learning thorough recognition of non-formal & informal learning		Belgium (French Community), Portugal
Utilizing adult education as a means of achieving general social and economic goals	United Kingdom (England, Wales and Northern Ireland)	Belgium (French and German-speaking Communities), Czech Republic, Spain, Latvia, Malta, Poland, Portugal, Romania, Slovenia, Slovakia
Utilizing adult education as a means of achieving specifically named social and economic goals		
addressing demographic trends	Finland	Czech Republic, Ireland, Poland
driving socio-economic change		Romania
supporting community regeneration	United Kingdom (Scotland)	Lithuania
promoting social cohesion	Finland, United Kingdom (England, Wales and Northern Ireland)	Belgium (Flemish Community), Bulgaria, Denmark, Greece, Spain, Latvia
promoting social and economic redistribution	Sweden	Latvia
reducing unemployment levels		Bulgaria, Greece, Hungary, Poland, Romania, Slovenia
improving productivity	United Kingdom (England, Wales and Northern Ireland)	Bulgaria
Specific national priorities and development strategies in relation to adult education		
Overall adult education systems development	Finland, Sweden, United Kingdom (England, Wales and Northern Ireland)	Czech Republic, Estonia, Netherlands, Poland, Slovenia, Norway
Co-ordination of adult education		Belgium (Flemish Community), Czech Republic, Denmark, Ireland, Greece, Italy
Improvement of co-ordination of LLL		Lithuania
Equal educational opportunities for all adults and learning as a lifelong task		Belgium (Flemish Community), Bulgaria, Poland, Norway
Promoting access to adult learning/Addressing low levels of participation	United Kingdom (England, Wales and Northern Ireland)	Bulgaria, Denmark, Greece, Lithuania, Hungary, Poland, Iceland
Developing the qualifications system/Qualifications framework		Czech Republic, Ireland, Spain, Poland
Raising the quality of adult education provision	United Kingdom (England, Wales and Northern Ireland)	Lithuania (through a focus on the quality of teaching and teachers), Poland
Facilitating access to reliable information, guidance and counseling		Poland
Priority target groups		
Adults without post-compulsory education	Finland	Denmark, Ireland, Greece, Spain, Latvia, Lithuania, Portugal, Iceland
Adults with low literacy levels	United Kingdom (England, Wales and Northern Ireland)	Belgium (Flemish Community), Denmark, Ireland, Greece, Malta, Netherlands, Portugal, Slovenia, Iceland
Adult population in general		Czech Republic, Denmark, Spain, Latvia, Poland, Norway
Adults with a disability, Ex-offenders Lithuania		
Priority learning areas		
Basic skills/basic education	United Kingdom (England, Wales and Northern Ireland)	Belgium (Flemish Community), Czech Republic, Ireland, Greece, Malta, Portugal, Slovenia, Iceland
Languages and ICTs		Czech Republic, Latvia, Poland

Quelle: EURYDICE 2007, S.68-69

2.4.3. Ziele und Politikvorschläge

Für die nichtberufliche EB gibt es eine Aufstellung der Ziele und Strategien, die in den verschiedenen Ländern verfolgt werden (Abbildung 4).

Im Vereinigten Königreich (England, Wales, Nordirland) gibt es eine sehr breit gestreute Zielstruktur (allgemeine soziale und wirtschaftliche Ziele, sozialer Zusammenhalt, Erhöhung der Produktivität, System-Entwicklung der Erwachsenenbildung, Zugang und Beteiligung steigern, Qualitätsverbesserung, niedrige Grundkompetenzen und Basisbildung), in den anderen Ländern ist diese stärker konzentriert. In Finnland und Schweden werden soziale und politisch-demokratische Ziele sowie die Systementwicklung betont, in Finnland spielt auch die Demografie eine prominente Rolle.

Aus dem Bereich der Erwachsenenbildung selbst gibt es eine Reihe von politischen Vorschlägen zur Finanzierung. Abbildung 5 gibt die Vorschläge einer vergleichenden Studie der European Association for the Education of Adults (EAEA, 2006)²² wieder:

1. Sichtbarkeit der Erträge
2. Transparenz der Finanzierung
3. Ideologiefreie Indikatoren und Benchmarks²³
4. Dezentralisierung (Learning Cities, Learning Regions) und Verbindung der Politikbereiche (v.a. mit Beschäftigung)
5. Berücksichtigung der nicht-ökonomischen Erträge
6. Koordination mit der Arbeitsmarktpolitik
7. Stärkere Förderung des Sozialkapitals sowie des nicht-formalen und informellen Lernens
8. Stärkere Berücksichtigung der BürgerInnen gegenüber den Arbeitskräften

Vor allem die Basis- und Schlüsselkompetenzen werden vom EB-Sektor her betont und es hat sich eine breite Plattform zur Förderung der zivilgesellschaftlichen Interessen als Gegengewicht zu Ökonomisierung und Humankapitalismus gebildet (European Civil Society Platform on Lifelong Learning, EUCIS-LLL; <http://www.eucis-lll.eu/>).²⁴

²² EAEA (2006) Adult education trends and issues in Europe, Restricted tender NO. EAC/43/05, <http://www.eaea.org/doc/eaea/AETIstudyfinal.doc>;

Hinzen, Heribert (2006) Adult education and lifelong learning – trends and issues in Europe, Presentation, Seminar at the Babes-Bolyai University Cluj, Romania, 9 - 10 November 2006 http://www.eaea.org/doc/eaea/Babes-Bolyai_2006_Trends.ppt;

²³ Tóth, János Sz. (2006) The Common European Adult Learning Framework (CEALF) Performance Indicators and Benchmarks of Adult Learning in the Context of Lifelong Learning. Draft for discussion <http://www.eaea.org/doc/eaea/CEALFRevised.pdf>

²⁴ EAEA (2004) All adults should be enabled to develop and maintain key competencies throughout their lives. Briefing on Basic Skills. Internet http://www.eaea.org/doc/BS_briefing.doc

EUCIS-LLL: The European Civil Society Platform on Lifelong Learning. Internet www.eucis.net

EUCIS-LLL (2004a) Developing basic skills as key competences. A guide to good practice. Internet http://www.eucis-lll.eu/pages/images/stories/publications/Guide_to_Good_Practice_in_Basic_Skills_in_LLL.pdf

EUCIS-LLL (2010) The social dimension of education and training”, Conference 14.April 2010, Barcelona, General Report. Internet <http://www.eucis-lll.eu/pages/index.php/resources/publications>

Abbildung 5: Vorschläge zur Finanzierung seitens der Erwachsenenbildung

EAEA-Propositions Financing

What action is implied to strengthen lifelong learning by this sketch of some aspects of finance and return on investment for individuals and societies? Here we make eight propositions [...]

1. Visibility needed for return on all forms of adult learning

It is necessary separately to identify investments and returns for all forms of adult learning. Surveys are needed to show the scale and nature of total investment required. The percentage of GDP spent on education and training does not give the necessary information. We need also to know about cost effectiveness and return, as well as the proportions of each sector, including all areas and forms of lifelong learning. This information then requires widespread promotion and dissemination in the public and policy arenas as a basis for stronger action.

2. Changing the cultural paradigm

We need more transparent public and private learning financing. This is not about transparency or anti-fraud policy of the constitutional state, but a more profound cultural phenomenon. The EU has to incorporate values and trust as factors of rising importance in European culture and behaviour. Making finances transparent would be an important prospective gain.

3. Ideology-free indicators and benchmarks

Does the state, or private business, or the individual, handle learning resources better? As yet a commonly accepted system of indicators and benchmarks for financing in lifelong learning, the use of which everyone agrees on, does not exist. Such a system would serve to show which combination is most efficient in the light of criteria set by the mixed economy, between governmental, private business, individual and non-profit forms of financing for different forms of learning.

4. Decentralisation and connection of policies

National forums and mechanisms for reconciliation set up between the government, social partners and employers for financing training do not work well enough. Greater harmony is needed between employment and lifelong learning development strategies. Inter-sectoral co-ordination should be strengthened in employment and training, and concrete indicators of sound financial management formulated. More effective cross-sectoral financing could be introduced via 'learning city' and 'learning region' initiatives at local and regional levels. Local businesses and local governments should be involved more.

5. Economic and non-economic benefit of learning

Research findings on the non-economic benefits of learning should be included in more imaginative and encompassing lifelong learning budget development. These findings already show that the non-economic benefits of learning have a significant and positive economic effect, as well as a more widespread, beneficial social effect in better healthcare, less poverty, fewer crimes and greater democratic participation.

6. Renew labour market policy?

Adult learning and learning in general promote local economic growth. Whereas lack of a coherent financing system at national level is typical of many member states, the Swedish Adult Education Initiative serves as a counter-example. In place of inter-sectoral competition and in some cases strong financial chauvinism, which is expensive both for the state and its citizens, a whole of government approach to financing lifelong learning is commended, as it is in some of the OECD studies.

7. Levelling the financial playing field

Narrow labour market criteria tend to predominate in budgetary considerations and financial allocations. Financing social capital is equally if not more important than financing human capital. The emphasis has been on non-formal and informal learning in the rhetoric of the Lisbon process since 2000, but financial policy-making and allocations have yet to follow.

8. Who owns individual competencies?

According to CEDEFOP survey data citizens are not always willing to pay, even in part, for their training, even if this means a better chance of keeping their jobs. They are more than happy to spend time, energy and money, however, if learning is important for managing their personal lives. The far-reaching practical financial implications of this have yet to be drawn by public authorities, corporations, and funding agencies. We should do more to ensure that the rights and interest of the individual citizen and the employee are recognised and exercised to collective advantage, in financing learning.

EUCIS-LLL , Recommendations Social Inclusion

6/ Improve and foster sustainable financing/funding mechanisms by

- Funding organisations that contribute to the public interest via partnership-based and long-term agreements at national, regional and local levels;
- Granting sustainable and long-term funding for proven and successful LLL projects that contribute to social cohesion;
- Supporting the administrative and financial simplification of existing EU funds;
- Including volunteer work as a contribution in kind in EU-funded projects, acknowledging civil society's capacity to mobilise its own resources.

Quelle: Zusammenstellung aus EAEA 2006, S.19-20; EUCIS-LLL 2011, S.7

Es werden aus diesem Bereich sieben Säulen oder Faktoren für die Förderung von Basiskompetenzen herausgearbeitet:²⁵

- Fostering Needs Analysis,
- Creating the desire to learn,
- The Social Dimension: overcoming the barriers to learning,
- Learning to Learn,
- Innovative methodologies,
- The Employment Dimension,
- Strengthening Partnerships and Co-ordination of Strategic Thinking.

Unter den Vorschlägen für die Verbesserung der Sozialen Inklusion werden auch einige Punkte zur Finanzierung genannt.²⁶ Darunter ist v.a. die Notwendigkeit einer ausreichenden und längerfristigen Finanzierung von wirksamen Projekten, die durch die starke Markt- und Konkurrenzorientierung nicht gegeben ist, hervorzuheben. Zweitens soll Freiwilligenarbeit als Sachleistung in den Modellen des ‚Matched Funding‘ anerkannt werden.

3. Besonderheiten der Vergleichsländer

Wenn man das Profil der Vergleichsländer nach den beiden Kriterien Ausgaben und Beteiligung vergleicht, und möglichst hohe Beteiligung bei möglichst niedrigen Ausgaben als wünschenswert ansieht, so hat Österreich als einziges der Länder auf beiden Kriterien vergleichsweise negative Gesamtwerte (niedrige Beteiligung bei hohen Kosten, wobei die Kosten stärker ins Gewicht fallen). Australien folgt mit niedriger Beteiligung bei mittleren Kosten. Die Nordischen Ländern und Schottland/Großbritannien liegen bei beiden Kriterien auf der positiven Seite mit unterschiedlichen Schwerpunkten: Schweden hat hohe Beteiligung bei mittleren Kosten und Schottland/Großbritannien hat mittlere Beteiligung bei niedrigen Kosten, in Finnland hat die mittlere Beteiligung etwas höhere Kosten.

Unterscheidet man zwischen den privaten und öffentlichen Ausgaben und der formalen und Gesamtbeteiligung ändert sich dieses Bild geringfügig. Schweden bleibt am besten Platz mit hoher Beteiligung und mittleren Kosten auf allen Kriterien, Finnland hat ein ähnlich effizientes Verhältnis, aber auf beiden Dimensionen um eine Stufe tiefer (mittlere Beteiligung bei mittleren Kosten). Die beiden anglophilen Länder zeigen eine tendenziell polarisierte Struktur nach öffentlich/privat: Schottland/Großbritannien liegt bei den privaten Ausgaben ähnlich wie Finnland, die hohe formale Beteiligung ist aber mit hohen Kosten verbunden, in

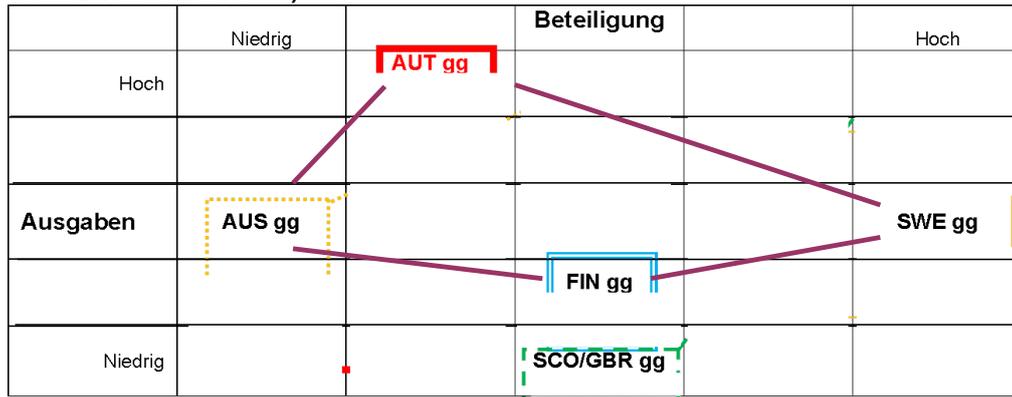
²⁵ EUCIS-LLL (2004b) Skills for Life as the Key to Lifelong Learning – Towards achieving the Lisbon Strategy. Report of the Conference held in Brussels. Internet http://www.eucis-lll.eu/pages/images/stories/publications/Skills_for_Life_as_the_Key_to_LLL.pdf

²⁶ EUCIS-LLL (2011) Social Inclusion in Education and Training. Best Practices - Lifelong Learning. Internet <http://www.eucis-lll.eu/pages/images/stories/publications/EUCIS-LLL-Publication-Social-Dimension.pdf>

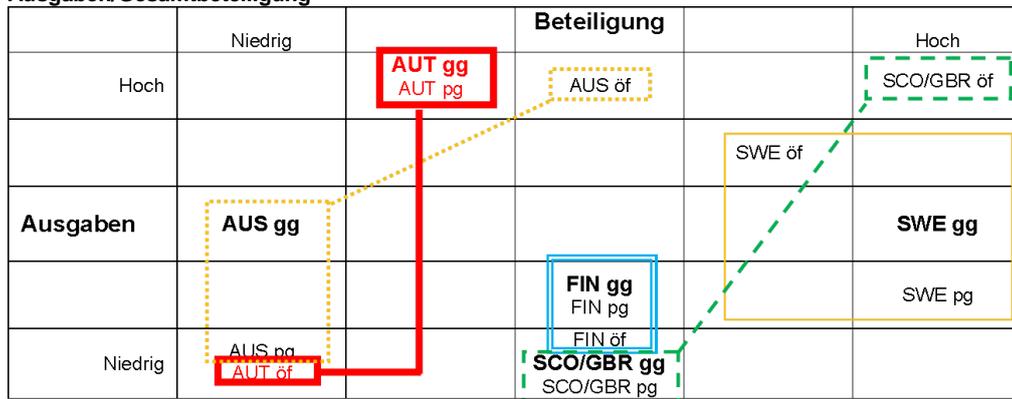
Australien steht eine mittlere formale Beteiligung bei hohen öffentlichen Ausgaben einer niedrigen Gesamtbeteiligung bei niedrigen privaten Ausgaben gegenüber.

Abbildung 6: Stilisierte Positionierung der Vergleichsländer nach Ausgaben und Beteiligung

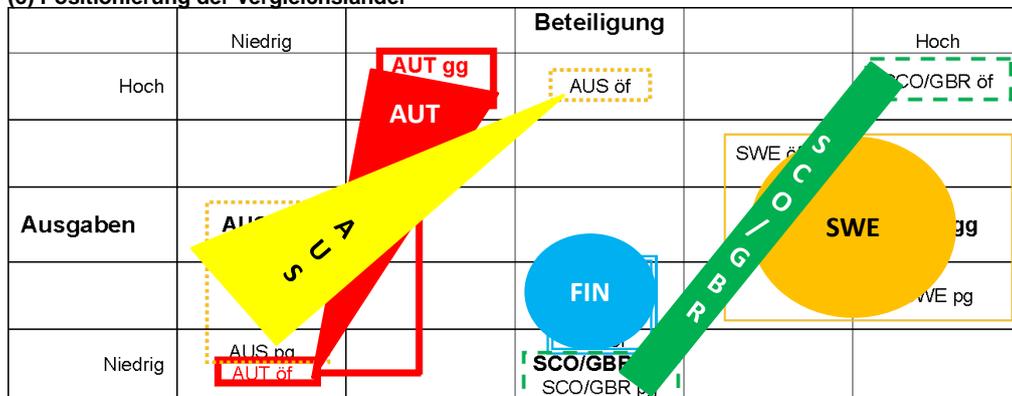
(a) Ausgaben und Beteiligung gesamt (AUT=Öst; AUS=Austral.; FIN=Finnl.; SWE=Schweden; SCO/GBR=Schottl./Großbrit)



(b) Ausgaben und Beteiligung unterschieden nach öffentliche Ausgaben/formale Beteiligung und privaten Ausgaben/Gesamtbeteiligung



(c) Positionierung der Vergleichsländer



Quelle: Eigene Darstellung aufgrund der quantitativen Analyse

3.1. Finnland

Finnland ist einerseits Teil der Nordischen Region, andererseits aber unter den nordischen Ländern auch insofern ein besonderer Fall, als die wirtschaftliche Modernisierung relativ spät eingesetzt hat (Haapala 2009),²⁷ und in den 1990ern aufgrund der besonderen Verflechtung mit der Sowjetunion eine besonders schwere wirtschaftliche Krise erlitten wurde, die auch starke Konsequenzen für die öffentlichen Haushalte und die Finanzierung der Erwachsenenbildung hatte.

Ein wesentlicher Bestandteil des Nordischen Modells ist die protestantische Tradition, die höhere Ansprüche an die Bildung entwickelte, und auch bis heute bessere Leistungen und höhere Investitionen begündet.²⁸ Es haben sich dank der starken staatlichen Unterstützung²⁹ die ‚Residential Folk High Schools (RFHS)‘ in der Grundtvig’schen Variante als Bildungsmöglichkeiten am Land seit dem Ende des 19.Jh. entwickelt,³⁰ Etwas später ist das System der kommunalen ‚Adult Education Centers‘ aus den liberalen und philanthropischen Arbeiterbildungsinstituten für die städtische Arbeiterschaft entstanden, das heute den

²⁷ Haapala, Pertti (2009) *Modernisation of Finland 1800-2000*, in Perkiö, Mikko, ed. *Perspectives to global social development*, Tampere: Tampere University Press, S.48-65.

²⁸ “It was thus only logical that the first comparative studies conducted in Europe towards the end of the 19th century showed that literacy was notably more widespread in the Lutheran Nordic countries than elsewhere in Europe. It is even more interesting to note that even today these same Nordic countries have liberal adult education services at the disposal of all citizens at a much higher rate - many times as much - as is the case elsewhere in Europe. The lesson to be learned from this is that it takes at least a century and a half to construct a national educational system - or one part of it, such as liberal adult education - and this article will probably also show that such a system is never fully completed.” (Toiviainen 1998, S.10)

Toiviainen, Timo, Ed. (1998) *Responding to the Challenges of A Changing World: An Overview of Finnish Liberal Adult Education on the Edge of the 21st Century, with a Wide Reference to Historical Roots*. Helsinki: Finnish Adult Education Association.

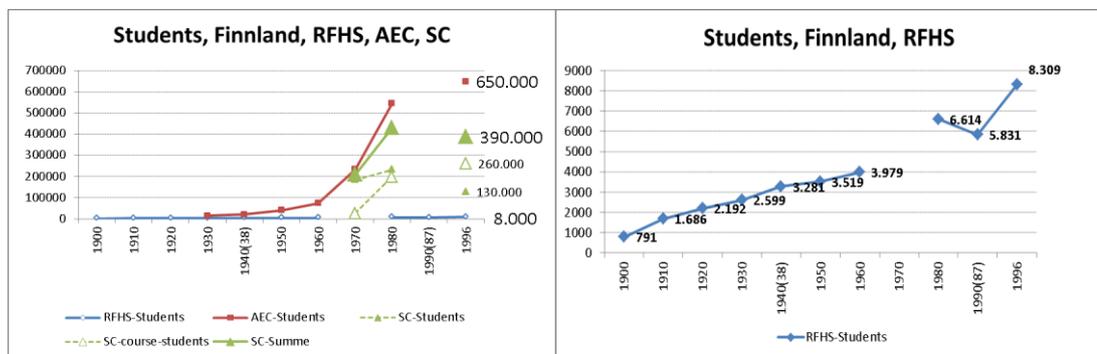
²⁹ “The first RFHS in Finland started operating in 1889. From the viewpoint of the later spread and support of folk high schools, it is paradoxical that the first discussions about the RFHS in Finland stressed the importance of the schools’ not receiving public funds, which might impede their independence. Later developments [...] have made a mockery of this orthodoxy, as one of the factors behind the success of folk high schools has been their high level of state support.” (Toiviainen 1998, S.11) “According to a law which took effect at the beginning of 1970, an RFHS got state support to cover 90% of its teachers’salary expenses and 70% towards other expenses. During the economic recession of the 1990s, there has been increasing pressure to lower the high level of state support. In 1999, a new law covering the entire field of liberal adult education will establish the level of state support at 57%, at least for the next few years.” (Toiviainen 1998, S.11)

³⁰ “One of Grundtvig’s central ideas was the residential nature of the school. This meant that since the school was both the home and the school for the students, social learning and training to live together and to share were central. [...] A RFHS was to be free from all outside supervision. Its teachers and students could therefore themselves decide on the educational objectives, choose the teaching methods, and in general could organize the learning process as they wished as long as it was democratically acceptable. As such, the folk high school community was to be a miniature society practicing democracy and living out its ideals.” (Toiviainen 1998, S.11)

größten Bereich der Finnischen EB ausmacht.³¹ Trotz der langen Geschichte fand die wirkliche Expansion und Herausbildung der starken EB erst in den 1960ern statt.³²

Ein weiterer wesentlicher Bereich der Finnischen EB sind die Study Associations und die Study Circles, die sich jedoch viel schwächer und später entwickelten als in Schweden, und auch schwächere staatliche Unterstützung genossen haben. Erst in den späten 1970er Jahren wurden Regelungen gefunden, die zu einer deutlichen Expansion in diesem Bereich geführt haben.³³

Abbildung 7: Langfristige Entwicklung der Studierendenzahlen in Adult Education Centers (AEC), Study Circles (SC) und Residential Folk High Schools (RFHS)



Quelle: Eigene Darstellung aufgrund von Toiviainen 1998

³¹ “Whereas the RFHSs were founded for rural youth, the workers’ institute was initially conceived as a free-time educational institution for urban industrial workers. [...] in 1916 the name of a workers’ institute which had been operating in the town of Kuopio for a couple of years was changed to ‘adult education centre’ as a result of the institute’s reorganization [...]” (Toiviainen 1998, S.12)

³² “In fact, it was not until new legislation was adopted in 1963 that this form of free-time education for adults massively spread into rural areas. Until that time the centres had basically only operated in urban settings and had offered the bulk of their teaching for workers and other population groups who had received the least amount of formal education. Since the end of the 1960s, adult education centres have been developing into places of education for the whole population.” (Toiviainen 1998, S.13) “An unprecedented growth in numbers - from 108 to 229 - took place due to the new law enacted in 1963. After that period similar growth has not been possible even in theory, since in practice every municipality in Finland already has adult education centre activities. This is partly explained by the fact that a single centre may be jointly owned by several municipalities and can organize adult education in several municipalities at once. [...] When measured by numbers of students and teaching hours, the adult education centres are the largest single, publicly-supported adult education institution in Finland.” (Toiviainen 1998, S.14)

³³ “In contrast to the other Nordic countries, SCAs [Study Circle Activities] have received rather scant public support in Finland. It was assumed that the situation would improve when the first law specifically covering SCA’s was enacted in 1965. This law, however, turned out to be a great disappointment, and things remained the same until a new law was enacted in 1976. This law mandated a high level of state support (80%) for SCA’s, and has allowed the institution to progress markedly since then. The total support received by SCA’s is nevertheless still far behind levels in other Nordic countries, and the new law which will take effect in 1999 will not change this state of affairs.” (Toiviainen 1998, S.15)

Abbildung 8: Die finnischen Institutionen der Erwachsenenbildung und deren Zahl

<p>Upper secondary schools for adults and evening schools (51): are private or municipal; they provide upper secondary education for adults;</p> <p>Continuing education centres of universities (20): are separate departments of the universities (generating their main income through fees for their courses); they provide continuing education and open university education;</p> <p>AMK institutions (“ammattikorkeakoulut”), i.e. polytechnics (30): are institutions of professional and vocational higher education;</p> <p>Vocational institutes (326)</p> <p>Vocational adult education centres (53): are municipal or private bodies; they address labour market training, vocational adult education leading to formal qualifications, continuing and personnel training;</p> <p>Special vocational institutes (57): are mainly owned by business corporations; they “answer to the needs of trade and industry”;</p> <p>Adult education centres (276): exist in every municipality (citizens' institutes “kansalaisopisto” or workers' institutes “työväenopisto”); their courses cover art, foreign languages, practical skills, and youth, social and community work. Taking often the role of the nucleus of adult education in the respective municipality, the centres are promoting cultural and educational equality, are an integral part of Finnish liberal adult education and offer vocational and general education according local education needs</p> <p>Study Associations or Educational Associations (11): are maintained by civic organizations such as trade unions, political parties, cultural and advisory organizations, Christian organizations, others underlining their independent status; they organize study circles and activities on social matters;</p> <p>Folk high schools (91): are mainly private residential schools for adults, maintained by diverse civic organizations, trusts and associations, such as cultural and Christian organizations, political parties, trade unions and other organizations; usually they have an ideological background. Aside from basic vocational and formal education, the vast majority of educational activities arranged by folk high schools consists of general and non-formal education;</p> <p>Summer universities (21): are private organizations, not attached to the system of higher education; courses take place mainly in the summer ranging from continuing vocational education to language courses, general education and cultural events;</p> <p>Physical education centres (14): offer sports, physical education and related areas, sports coaching and athletics training;</p> <p>Music Institutions (84): are either music schools, music institutes or conservatories, or a combination of these; they provide basic training in music to amateurs and professional music training;</p>

Quelle: Bélanger et al. 2000

An der Wende zu den 1990ern hat die schwere Wirtschaftskrise eingesetzt, die zu hohen Einsparungszwängen in allen öffentlichen Haushalten führte. Auch die Erwachsenenbildung war betroffen, es gab Reduzierungen der staatlichen Beiträge um bis zu 20%. Die TeilnehmerInnenzahlen sind teilweise temporär zurückgegangen, aber gegen Ende der 1990er begannen sie wieder zu steigen

In dieser Phase gab es einen Ökonomisierungsschub, es wurden Markt- und Wettbewerbsmechanismen gestärkt (Toiviainen 1998, 19-21), und die Gesetzgebung zum Bildungswesen wurde vereinfacht. Anschließend an diese Krisenperiode wurde die LLL-Strategie lanciert.³⁴ Der Bericht verlagert die Verantwortung für das Lernen und die Weiterbildung zu den Individuen, was einerseits auf der Linie der neoliberalen Individualisierung und Kommerzialisierung liegt, aber andererseits durchaus auch den Traditionen der Liberal Adult Education entspricht. Im Hinblick auf die Finanzierung werden verstärkt private Beiträge eingemahnt,³⁵ und es werden temporäre Finanzierungen

³⁴ Ministry of Education Finland (1997) *The Joy of Learning: A national strategy for lifelong learning*. Helsinki, Ministry of Education.

³⁵ “Among the economic changes, an important feature is that wherever it is fair and reasonable the adult learners will be made more responsible for the costs of their own education. Even more explicitly the responsibility for costs is placed on those employers which, through the size of the company, are able to organize in-company training.

gegenüber laufenden Investitionen in (neue) Institutionen vorgezogen.³⁶ „An average of 12 per cent of the Ministry of Education and Culture’s main title of expenditure is allocated to adult education. Of this total, about 40 per cent is allocated to vocational adult education and training and apprenticeship training, one fourth goes to adult education provided by higher education institutions, a fifth to liberal adult education, and about 5 per cent to developing adult education and continuing education for teaching staff.” (Min.of Education 2010, S.9)

In den letzten Jahren wurden verschiedene Steuerungsmaßnahmen für die Erwachsenenbildung entwickelt. 2005 wurden Leitlinien zwischen dem zuständigen Erziehungsministerium und den Anbieterorganisationen vereinbart, die inhaltliche Prioritäten hervorheben.³⁷ 2007 wurde ein Gutscheinsystem etabliert, das etwa 5% der Finanzierung der Liberal Adult Education ausmachte, in dem die Anbieter die Beiträge von Studierenden aus spezifizierten Zielgruppen reduzieren oder ersetzen konnten.³⁸

2003-2009 wurde das „Noste programme for raising the level of education among the adult population” etabliert, “adults aged between 30 and 59 were offered opportunities to study free of charge for a vocational qualification or for a computer driving licence, or parts thereof.” (Min.of Education 2009, S. 5).³⁹ Von der Zielgruppe (350.000 Personen) sollten

Unless there are justifiable grounds for doing otherwise, the employer must cover the costs of in-company training as it is the employer who stands to benefit from it in the form of increased work efficiency.” (Toiviainen 1998, S.22)

³⁶ “There is no need to establish new institutions as the existing ones are able to satisfy the demand. In other ways as well, the report shies away from investing in stable and permanent educational frameworks. Instead, a preference is given to ad hoc solutions. Temporary projects and other undertakings, having reached a wholly new status in recent years, in many cases get to replace old petrified institutional forms.” (Toiviainen 1998, S.22)

³⁷ “1.1.3 Adult education and training. With a view to expanding the participation base in liberal adult education, the Ministry of Education adopted steering by guidelines in 2005. Under the legislation governing liberal education, the institutions are free to determine the content of their education provision. Within the scope of guideline steering, the Ministry has agreed with organisations representing liberal education providers that the institutions will increase training in certain priority areas determined in education policy. These priorities are

- 1 Language and cultural education and other integration-promoting studies for immigrants
- 2 Studies enhancing citizenship skills and civil society skills
- 3 Information society skills
- 4 Health-promoting studies
- 5 Education preparing for open university studies.

At present these priority themes represent some 10% of the classroom hours in the institutions.” (Min.of.Education 2009, S.4-5)

³⁸ “In 2007 the Ministry of Education introduced a study voucher scheme. The liberal education institutions receive study voucher subsidies to enable them to significantly lower or totally compensate tuition fees for students belonging to specified target groups: immigrants, the unemployed, pensioners and senior citizens, persons with special educational needs, and persons with no post-compulsory training. In summer universities, the voucher subsidy is used to support persons who have dropped out of university. In addition, the institutions can apply for subsidy from the National Board of Education for the development of suitable education provision. Together, the study voucher and development subsidy amount to around five per cent of public funding allocated to liberal adult education.” (EAEA 2011a, S.5-6; vgl auch Min.of.Education 2009).

Ministry of Education Finland (2009) Key competences for lifelong learning in Finland. Education 2010 - interim report. Internet

http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Koulutus/Liitteet/Education_2010_Interim_report_2009_Finland.pdf

³⁹ Vgl. Ministry of Education Finland (2010) Noste Programme 2003–2009. Final report. Reports of the Ministry of Education and Culture, Finland 2010:8. Internet <http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Julkaisut/2010/liitteet/okm08.pdf?lang=fi>; vgl. auch

10% erreicht werden, 7% wurden erreicht (ca. 26.000 TeilnehmerInnen), und es wurden ca. 125 Mio. EURO dafür aufgewendet (gegen 20 Mio. EURO pro Jahr). Die durchschnittliche WB-Dauer lag bei 6 Monaten, und es wurden folgende Maßnahmen eingesetzt:

- Einstiegskurse, die die Voraussetzung für weitere Weiterbildung schaffen sollten (z.B. Computerführerschein, Sprachkurse);
- „Lernen lernen“ sowie der Umgang mit Prüfungssituationen (Simulationen, spielerische Variationen von prüfungsähnlichen Situationen).

2006 haben 52% der 18-64 Finnen in EB teilgenommen, etwa die Hälfte in Liberal Institutions.⁴⁰

„Although in international terms the adult participation rate is high in Finland, it cannot be considered a sufficient response to changes in working life and the knowledge needs arising from the ageing of the population. Not all population groups participate equally, which is why measures are being taken to widen the participation base. The lowest participation rate is found among the poorly educated, personnel in small companies and business owners, the unemployed, the rural population, men and people aged over 55. The Government has set an aim to raise the participation rate to 60% and to extend it to the under-represented groups.“ (Min. of Education 2009, S.8)

Die berufliche EB soll reformiert werden mit einer Steigerung der Beteiligung in

- On-the-job-Training
- Personalentwicklung
- Ausbildung für Competence-Based-Qualifications
- Web-basierte und offene Universitäts- und Polytechnic-Bildung

3.2. Schweden

Schweden kann als das Musterland des sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaates gesehen werden und es hat das günstigste Profil von den Vergleichsländern in der EB/WB. Es wurde früh ein Klassenkompromiss geschlossen, die Sozialdemokratie hat sich früh an der Regierung beteiligt, und Schweden hat auch vom 2. Weltkrieg wirtschaftlich profitiert. Es wurde früh und langfristig eine umfassende Bildungsreform umgesetzt und auch die EB vor allem ab den 1970ern stark ausgebaut und gefördert. Die ‚Tradition‘ der bestehenden Strukturen ist also weniger lang als oft angenommen, und wie man auch an der Entwicklung in Finnland sehen konnte, kann die EB in relativ kurzer Zeit sehr stark expandieren –

http://www.erz.be.ch/erz/fr/index/berufsbildung/weiterbildung/publikationen_downloads.assetref/content/dam/documents/ERZ/MBA/de/Berufsbildung-Weiterbildung-de/Massnahmen%20zur%20Ansprache%20bildungsbenachteiligter%20Personen.pdf

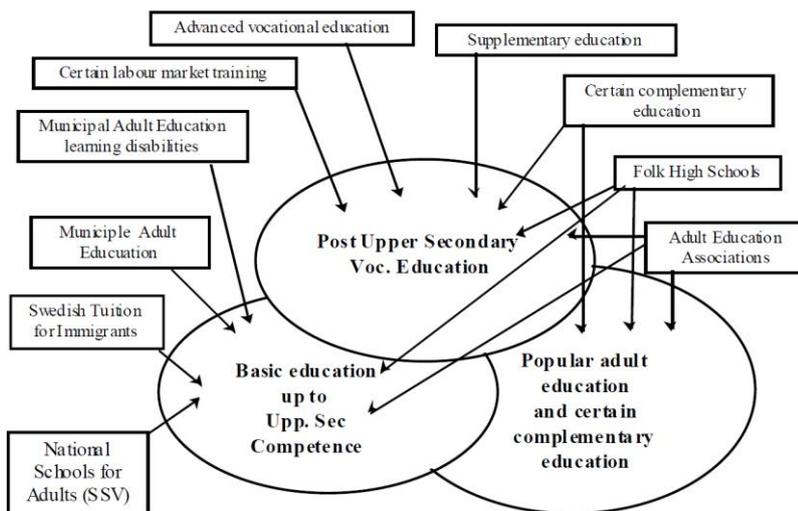
⁴⁰ Vgl. Pohjanpää. Kirsti; Niemi; Helena; Ruuskanen, Timo, Internet, Adult Education Survey 2006. Participation in adult education and training. Statistics Finland 2008. http://www.stat.fi/til/aku/2006/01/index_en.html

‚historische Traditionen‘ sind in dieser Hinsicht also zwar ein Erklärungsfaktor, aber ein viel schwächerer als oft angenommen wird; und sie sind daher keine Ausrede gegen Veränderungen.

Die grundlegende Struktur wurde um 2000 im OECD Thematic Review in fünf Bereiche unterteilt: (i) Basisbildung bis zur Ebene von Sekundarstufe II (~Municipal Adult Education); (ii) höhere und Hochschulbildung v.a. beruflich; (iii) Volksbildung (Volkshochschulen und Study Circles); (iv) Arbeitsmarktausbildung; (v) betriebliche Bildung. Die Kategorien (i)-(iii) bilden die EB im engeren Sinne und liegen in der Zuständigkeit des Ministeriums für Erziehung und Wissenschaft (vgl. Abbildung 9 und Fussnote 41).

Abbildung 9: Struktur der Erwachsenenbildung in Schweden(lt. OECD 2000)

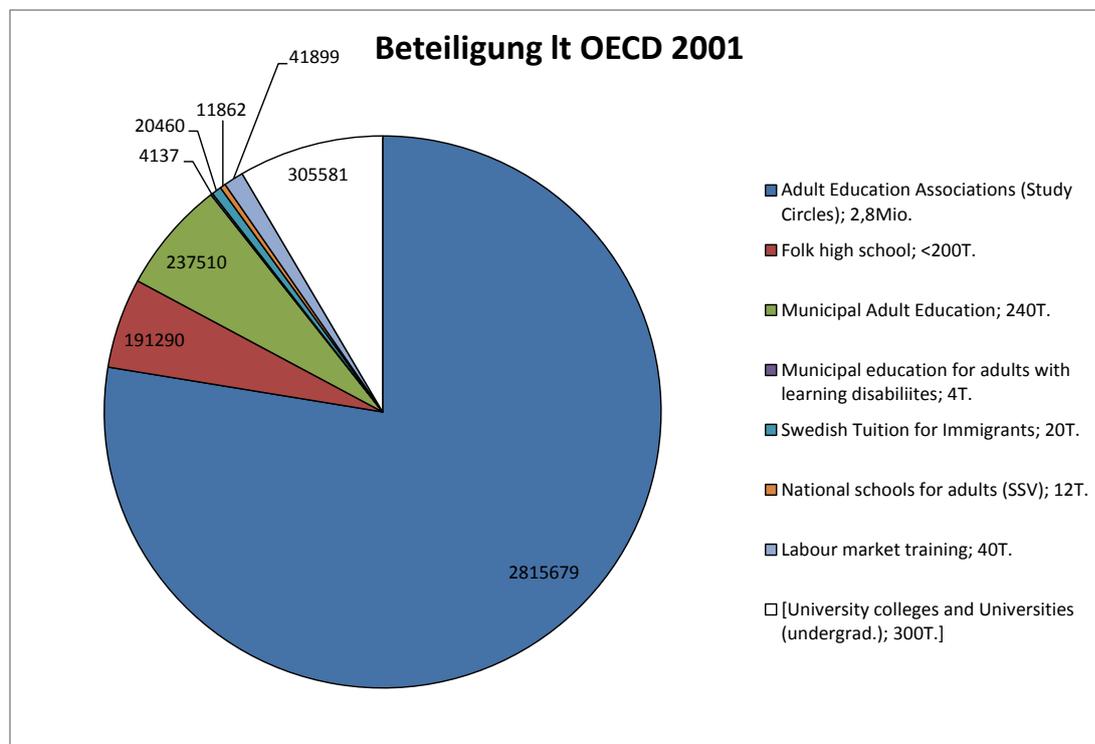
Figure 1: Adult education according to levels and functions



Quelle: OECD 2001, S.11⁴¹

⁴¹ OECD (2001) Thematic review on adult learning. Sweden. Country note. Paris: OECD. <http://www.oecd.org/edu/educationeconomyandsociety/2697896.pdf>; vgl. auch OECD 2000 Thematic review on adult learning. Sweden. Background report. Paris: OECD. <http://www.oecd.org/sweden/1892169.pdf>
 “Adult education and learning can be described through five more or less inter-related strands of education, training and learning.

The first strand of adult education provides basic initial education up to the level of upper secondary school, provided by institutions like Komvux and Särvox. The second strand consists of adult education at university and higher education level, mainly in the form of the recently established Advanced vocational education. The third strand, organised around the Folk High Schools and the adult education associations (Study Circles), is termed Popular adult education (Folkbildning). The Ministry of Education and Science controls these three sub-systems.

Abbildung 10; Grobe Beteiligungsstruktur in Schweden (Stichperiode im Querschnitt)

Quelle: OECD 2001, S.12

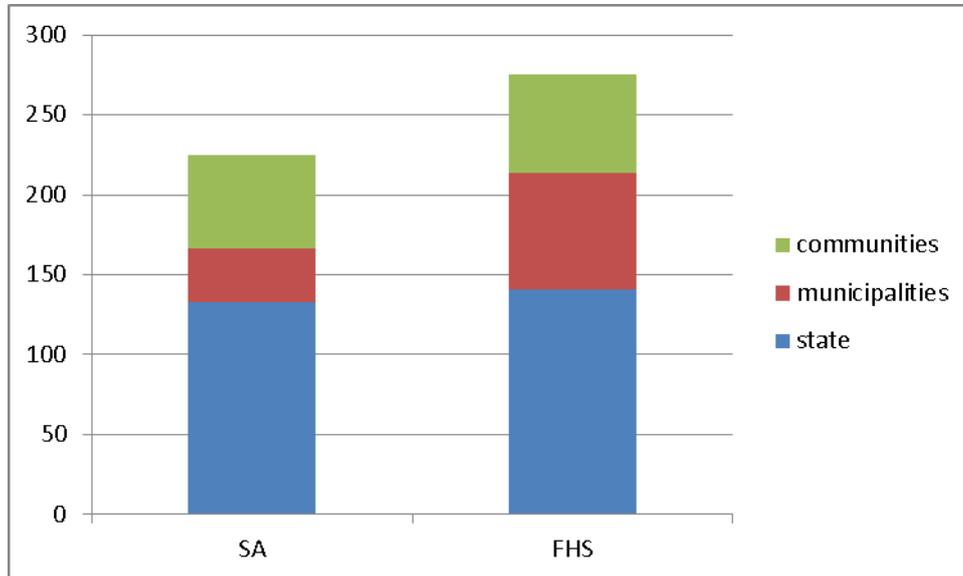
Die Beteiligung ist bei Weitem von den Study Circles dominiert (2,8 Mio.TN; andere Quellen geben 1,5 Mio.TN an); die Volkshochschulen und die Basisbildung (Municipal AE) sind viel kleiner und liegen etwa in ähnlicher Größenordnung (um 200T. TN; andere Quellen geben für FHS nur ~100T.TN an); die Schulen für Erwachsene sind viel kleiner (12T. TN); die höhere (berufliche) EB ist von den regulären Hochschulstudien nicht abgegrenzt; die Arbeitsmarktausbildung ist ebenfalls relativ klein (40T. TN)

Laut Bélanger et al. 2000 (S.96)⁴² hat Schweden um 1990 etwa 3% des BIP für EB ausgegeben (also etwas weniger als die Hälfte der gesamten Erziehungsausgaben, die mit 7,5% des BIP angegeben werden); der Anteil an der staatlichen Bildungsausgaben wird mit 15%, der Anteil an den gesamten operativen Bildungsausgaben mit 7% angegeben; vermutlich wird hier ein mehr oder weniger großer Teil des Hochschulbudgets mitgerechnet.

The fourth strand of adult education is linked to labour market policies and governed by the Ministry of Industry. The fifth strand consists of in-company training, focusing on the particular learning needs of working life. While receiving substantial public financing, major contributions are made by working life itself." (OECD 2001; S.10)

⁴² Bélanger, Paul; Bochynek, Bettina in collaboration with Kai-Oliver Farr (2000) *The Financing of Adult Learning in Civil Society: A European Exploratory Study*. Hamburg: UNESCO Institute for Education. <http://www.unesco.org/education/uie/pdf/europe.pdf>

Abbildung 11: Finanzierungsquellen der Study Circles (SA) und der Folk High Schools (in Mio. EUR, ca. 2000)



Quelle: Darstellung lt. Bélanger et al. 2000

In Schweden sind die Study Associations/Study Circles⁴³ und die Folk High Schools⁴⁴ von Bedeutung und es gibt ein breites formales System. Es gibt eine starke Ausrichtung auf den Erwerb von formalen Abschlüssen, auf den alle diese Institutionen hinarbeiten. Abbildung 11 zeigt die Finanzierungsbeiträge der öffentlichen Stellen zu diesen EB/WB-Formen.

⁴³ "The 11 Study Associations offer courses of differing length on a variety of subjects, ranging from theoretical studies, vocational training, cultural events, lectures, to art, music, painting and theatre. The courses are organized in the local communities where the participants live and work. The biggest study association is the Workers' Educational Association (ABF), which is linked to the labour movement and accounts for one third of all activities. Folkbildung offered by study associations is usually organized through study circles, where the activities are developed on the basis of the experiences of participants. Ideally, study circles are made up of a small group of interested and motivated people, who unite for a given period of time to pursue collectively their studies, mostly in the evenings. [...] study circles often function as a "second chance" for people with limited initial education. Study circles equally contribute to the development of the local community as well as, indirectly, to the development of democracy." (Bélanger et al. 2000, S.95)

⁴⁴ Ca. 150 Folk High Schools; "Folk high schools are equally connected with popular movements, NGOs or various church denominations. Some are run by local authorities and county councils. The vast majority of folk high schools are residential adult colleges, based on the conviction that the combination of living and studying together strengthens the sense of community and promotes personal development. Cultural and leisure time activities often form part of the activities on offer. In particular in large cities, folk high schools are schools which are run during the day.

Tuition at folk high schools is free of charge - except for the board and lodging -, and the schools are open to all adults over 18 years of age. Studying at a folk high school is for many the first step on the road to higher education or a new career. Subjects and courses vary substantially, ranging from arts, crafts and music to vocational training. Core subjects, particularly Swedish, mathematics and social studies, at a level corresponding to secondary school or municipal adult education, are focussed on. The courses may also qualify students for higher education at university." (Bélanger et al. 2000, S.95; vgl auch EAEA 2011b, S.7)

Auch in Schweden gab es Kürzungen in den 1990er Jahren, und es wurde zwischen 1997 und 2002 ein großes Programm zur Erhöhung der Qualifikationen der un- oder niedrigqualifizierten Bevölkerung umgesetzt: Knowledge Lift oder Adult Education Initiative (AEI).⁴⁵

„Without exaggeration, this constitutes the largest and most ambitious skill-raising program ever. It aims to raise the skill level of all low-skilled workers to the medium skill level. It focuses on workers with a low level of education. The size of the program is unprecedented: in the period 1997-2000, more than 10% of the labor force has participated in it.”(Albrecht et al. 2005, S. 1).

“A conservative estimate is that, in the first years of its existence, the state spent at least SEK 3.5 billion (US \$350M) per year on KL. This equals almost SEK 1000 per labor force participant in Sweden. The spending covered the creation of some 100,000 annual study slots. In practice, the funding was more than sufficient to meet the demand for KL” (Albrecht et al. 2005, S. 5).

Im Vergleich zum späteren Noste-Programm in Finnland war die Größenordnung um mehr als das Zehn-Fache größer.

Dieses Programm hat einerseits starke zusätzliche Investitionen in die EB/WB erbracht, gleichzeitig wurden damit aber auch weitgehende Governance-Reformen ausgelöst, wie die Etablierung privatrechtlicher Organisationsformen, und die öffentlichen Anbieter wurden teilweise unter starken Wettbewerbsdruck gesetzt.⁴⁶ Insbesondere wurde auch eine Umschichtung zwischen der Arbeitsmarktausbildung und der kommunalen EB/WB (KOMVUX) vorgenommen, indem die Einkommensausfälle für Beteiligung in der öffentlichen EB, die ursprünglich zu 2/3 als langfristiger Kredit gezeichnet werden mussten, nun aus der Arbeitslosenversicherung kompensiert wurden. Parallel wurde die Arbeitsmarktausbildung im engeren Sinne stark zurückgefahren.

Abbildung 12 zeigt diese Umschichtung, die auch als politische Reaktion auf die tiefe Krise und den damit verbundenen Anstieg der Arbeitslosigkeit 1989 bis 1993 gesehen wird. Man sieht den Anstieg der Arbeitslosigkeit, die zunächst von einem Anstieg der arbeitsmarktpolitischen Ausbildung gefolgt wird. Am Höhepunkt 1993 wurde der Zugang zur kommunalen EB mit der AL-Versicherung eröffnet, und es folgt etwas verzögert der Anstieg

⁴⁵ Albrecht, James; van den Berg, Gerard J.; Vroman, Susan (2005) The Knowledge Lift: The Swedish Adult Education Program That Aimed to Eliminate Low Worker Skill Levels. Discussion Paper No. 1503, IZA, Bonn <http://ftp.iza.org/dp1503.pdf>

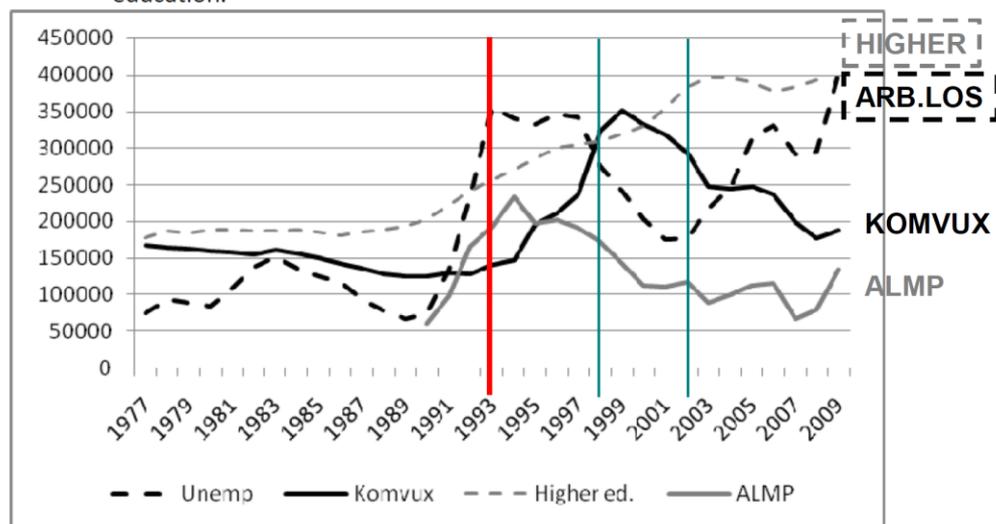
⁴⁶ In einer Analyse der Reformen in Göteborg werden teilweise ziemlich paradoxe Effekte dieser Governance Reformen beschrieben, die zu einer Erosion der öffentlichen EB-Anbieter führten und tw. an die Erfahrungen mit British Rail erinnern; vgl. Beach 2004.

Beach, Dennis (2004) The Public Costs of the Re-structuring of Adult Education: A Case in Point from Sweden. JCEPS Journal for Critical Education Policy Studies (online), Volume 2, Number 1 (March 2004). <http://www.jceps.com/print.php?articleID=25>

der kommunalen EB. Die AEI zwischen 1997-2002 ermöglichte für arbeitslose Personen eine einjährige Weiterbildung bei Weiterbezahlung der Arbeitslosenunterstützung und finanzierte damit das hohe Ausmaß der kommunalen EB, die anschließend wieder deutlich zurückgegangen ist (während die Arbeitslosigkeit auf hohem Niveau verharrte).

Abbildung 12: Entwicklung der Beteiligung an der Kommunalen EB und der Arbeitsmarktausbildung in Schweden 1997-2009

Figure 1. Numbers in unemployment, Komvux, active labour market programs (ALMP) and higher education.



Quelle: Stenberg 2011, S. 34

Evaluierungen der kurzfristigen Einkommens- und Beschäftigungseffekte ergeben insignifikante Ergebnisse für Frauen und signifikante Beschäftigungs- aber keine Einkommenseffekte bei jungen Männern; dies könnte jedoch durch die kurzen Beobachtungsfristen bedingt sein.⁴⁷ Die Schätzung von Gleichgewichtseffekten ergibt

⁴⁷ “We end this section by summarizing the conclusions of the analyses with micro data. First, KL has no significant effect on average income and employment of women. [...] If anything, young women benefit slightly from KL [...] For young men the results are different. The enrollees are on average more disadvantaged in terms of pre-program labor market outcomes than the nonenrollees. In particular, they include relatively many who were hurt by the early-1990’s recession. On average, KL participation significantly increases the probability of employment among young men. We do not find a significant effect on average annual income, although the magnitude of the corresponding average treatment effect on the treated is much larger than for young and older women. At first sight, this absence of a significant average income effect suggests that KL did not have positive productivity effects. (Albrecht et al. 2005, S.22)

positive Effekte für die höher Qualifizierten, aber negative Effekte für die wenig Qualifizierten.⁴⁸

Auch wenn die direkten Netto-Einkommenseffekte gering oder fraglich sind, wird doch auch auf positive Wirkungen verwiesen: Es gibt eher Effekte für Personen mit Einkommen unter dem Median, und es gibt auch positive Effekte auf das Beschäftigungsausmaß bei geringer Ausgangsbeschäftigung. Frauen nach der Rückkehr in Beschäftigung profitieren ebenfalls überproportional von EB/WB. Berufliche Programme erbrachten in Schweden bessere Effekte als allgemeine Programme. Stenberg (2011) betont auch immer wieder, dass mögliche positive Effekte für Demokratie, Gerechtigkeit und Gesundheit durch diese ökonomischen Evaluierungen nicht gemessen werden können.

Im Bereich der Folkbildning wurde eine großangelegte Initiative zur Entwicklung von zukünftigen Perspektiven durchgeführt (Swedish Council 2005):⁴⁹

“Another direction for the development of folkbildning is laid out in the recent publication *Folkbildning of the future, its role and objectives*, which suggests that the overall mission for folkbildning in the future will be to develop Swedish democracy. The primary aim is that through their own activities, study associations and folk high schools shall be democratic role models - and also contribute to developing arenas and supporting the collective process, where the social interest and democratic involvement of people can be channelled. Some of the key areas this will focus on for the future are in public health and culture, information technology and pedagogical renewal as well as promoting vibrant local communities, international solidarity and sustainable development. To accomplish this there will be a focus for the future also on developing folkbildning as a key part of local communities, especially in larger cities in

⁴⁸ “The theoretical analysis [...] provide some interesting insights into the equilibrium effects of the program. Most notably, the program generates an equilibrium response of the skill distribution of vacancies towards the higher skill. In the simulation, as the fraction of medium-skill workers in the labor force increases at the expense of the fraction of low-skill workers, the fraction of vacancies tailored towards the medium-skill workers increases commensurately, almost one-for-one. For each outcome measure, the treated gain most from the program. Those who have always been medium skilled also benefit, whereas those who remain low skilled suffer. Moreover, the equilibrium effects are always on the order of 1.5 to 2 times larger than the “partial” effects.” (Albrecht et al. 2005, S.37)

“Calculations presented in Stenberg (2011) indicated that the positive influence on earnings pertaining to enrollees in upper secondary AE when aged 24-43, would only barely be sufficient to cover the total costs incurred by the society. If there were positive side-effects of AE, which yield a return to society which exceed the private returns by a factor of about 1.3, the investments could arguably be motivated. [...]Stenberg et al. (2011b) presented similar calculations for enrollees aged 42-55, indicating that only around 50 percent of the costs are covered by the benefits. [...]In order to tentatively assess AE at all educational levels, corresponding calculations were made based on the adults in HE evaluated above (which did not involve Komvux). The picture emerging is here quite different as the benefits exceed the total costs by about 40 percent for the older sample, and by 140 percent for the younger sample, which appear sufficient to motivate the expenses made.” (Stenberg 2011, S.22-23)

⁴⁹ “The text is a result of a comprehensive process involving 117 conferences nationwide at which 7,000-8,000 people participated. These conferences have been documented. The majority of those who participated in these conference discussions are themselves active in folk high schools and study associations. This final overall document is consequently the voice of folkbildning.” (Swedish Council 2005, Foreword)

cooperation with civil society, industry and the public sector.” (EAEA 2011b, S.6; vgl. auch Swedish Council 2005)⁵⁰

3.3. GB/Schottland

Das quantitative Profil von SCO/GB ist charakterisiert durch insgesamt eine mittlere Beteiligung bei niedrigen Ausgaben, wobei es eine tendenziell polarisierte Struktur zwischen den vergleichsweise niedrigen privaten Ausgaben einerseits und den vergleichsweise hohen öffentlichen Ausgaben mit einer korrespondierenden hohen formalen Beteiligung gibt. Dies entspricht dem erwarteten Muster des ‚liberalen Wohlfahrmodells‘, das gezielte Interventionen für bedürftige Gruppen bei insgesamt geringem Interventionsniveau (und eventuellen Risiken der Unterinvestition) voraussagt.

“The structure of adult learning in the UK (England, Wales, Scotland and Northern Ireland) is characterised by its decentralised nature. Responsibility for different services is shared between central government, local government, enterprises, voluntary bodies and educational institutions.” (Bélanger et al. 2000, S.99) Die Systeme und Politiken in England unterscheiden sich deutlich von Schottland.

In Großbritannien gibt es eine ausgeprägte Auseinandersetzung um die Linie und Zukunft der Erwachsenenbildung. Die allgemeine Erwachsenenbildung hat eine starke Tradition und die Diskurse sind durch einen ausgeprägten Widerstand gegen die – v.a. in England – ebenso ausgeprägte politische Linie der Ökonomisierung geprägt. Es gibt eine vergleichsweise starke akademische und professionelle Community, die im National Institute of Adult Community Education (NIACE; <http://www.niace.org.uk/>)⁵¹ eine Basis hat. In diesem Rahmen wurde eine großangelegte Untersuchung zur Zukunft des Lifelong Learning durchgeführt (Inquiry into the Future for Lifelong Learning, IFLL).⁵¹

Wolf, Jenkins & Vignoles (2006)⁵² haben bereits mittels empirischer Analysen die überzogenen Erwartungen in die ökonomisierte EB-Politik kritisiert, die auf der Wirkung von beruflichen Zertifikaten für die Beschäftigung beruht. Diese Wirkungen können jedoch empirisch nur sehr schwach nachgewiesen werden. Als einen wichtigen verursachenden Faktor heben diese AutorInnen die – neoliberal inspirierte – starke politische Orientierung auf

⁵⁰ EAEA (2011b) Country report Sweden. Helsinki. Internet <http://www.eaea.org/doc/pub/Country-Report-on-Adult-Education-in-Sweden.pdf>; evtl. updates auf www.eaea.org/country/sweden

Swedish Council - Swedish National Council of Adult Education (2005) Folkbildningens Framsyn. Folkbildning of the future, its role and objectives. Stockholm. Internet http://www.folkbildning.se/Documents/B_Rapporter/%C3%B6vriga_rapporter/Folkbildningens_framsyn/FRAMSYN-eng.pdf

⁵¹ Schuller, Tom; Watson, David, Eds. (2009) Learning Through Life. Inquiry into the Future for Lifelong Learning. NIACE. Unterlagen im Internet <http://www.niace.org.uk/lifelonglearninginquiry/default.htm>

⁵² Wolf, Alison; Jenkins, Andrew; Vignoles, Anna (2006) Certifying the workforce: economic imperative or failed social policy? Journal of Education Policy, Vol. 21, No. 5, September 2006, pp. 535–565. DOI: 10.1080/02680930600866124

die Angebotsseite und die Vernachlässigung der Nachfrageseite der Unternehmen hervor. Um hier einen Ausgleich zu schaffen, betonen sie die Notwendigkeit, stärker auf die Interaktionen von Qualifikations-Angebot und -Nachfrage zu schauen.

Abbildung 13: Empfehlungen des IFLL- Inquiry into the Future for Lifelong Learning

- 1. Base lifelong learning policy on a new model of the educational life course, with four key stages (up to 25, 25–50, 50–75, 75+)**
Our approach to lifelong learning should deal far more positively with two major trends: an ageing society and changing patterns of paid and unpaid activity.
- 2. Rebalance resources fairly and sensibly across the different life stages**
Public and private resources invested in lifelong learning amount to over £50 billion; their distribution should reflect a coherent view of our changing economic and social context.
- 3. Build a set of learning entitlements**
A clear framework of entitlements to learning will be a key factor in strengthening choice and motivation to learn.
- 4. Engineer flexibility: a system of credit and encouraging part-timers**
Much faster progress is needed to implement a credit-based system, making learning more flexible and accessible with funding matched to it.
- 5. Improve the quality of work**
The debate on skills has been too dominated by an emphasis on increasing the volume of skills. There should be a stronger focus on how skills are actually used.
- 6. Construct a curriculum framework for citizens' capabilities**
A common framework should be created of learning opportunities which should be available in any given area, giving people control over their own lives.
- 7. Broaden and strengthen the capacity of the lifelong learning workforce**
Stronger support should be available for all those involved in delivering education and training, in various capacities.
- 8. Revive local responsibility...**
The current system in England has become over-centralised, and insufficiently linked to local and regional needs. We should restore life and power to local levels.
- 9. ...within national frameworks**
There should be effective machinery for creating a coherent lifelong learning strategy across the UK, and within the UK's four nations.
- 10. Make the system intelligent**
The system will only flourish with information and evaluation which are consistent, broad and rigorous, and open debate about the implications.

Quelle: Schuller & Watson 2009

3.3.1. England: ökonomisch orientierte Zielsteuerung in ‚Skills for Life‘

In England wurden – entsprechend der berühmten Parole von Tony Blair: ‚education, education, education – in der Periode der Labour Regierungen massive Maßnahmen im Bildungsbereich gesetzt. Diese sind dadurch charakterisiert, dass sie ganz klar auf wirtschaftliche Ziele ausgerichtet waren. Es schwimmt auch über weite Bereiche der Unterschied zwischen Jugend- und Erwachsenenbildung im ‚Post-Compulsory‘-Sector. Es wurde eine umfassende Reform und Entwicklung der Berufsbildung vorangetrieben, und die Further Education Colleges sind an der Schnittstelle zwischen Jugend- und Erwachsenenbildung angesiedelt.

Im Bereich der EB wurde v.a. die ‚Skills-for-Life‘-Initiative durchgeführt, die eine massive Erweiterung der Basiskompetenzen anstrebte. „In 2001 the UK government launched a major policy strategy in England to address adult basic skills needs, entitled Skills for Life (SfL). The strategy responds to growing concern that the basic skills in literacy, language and numeracy of a considerable number of adults are inadequate to function successfully in twenty-first century society. Skills for Life represents the first large scale intervention into the area of adult basic skills education since the 1970s.” (Bathmaker 2007, S.295)⁵³

Die Politik folgte den Idealen von New Public Management und war auf die Erreichung von quantifizierten Zielen ausgerichtet.

„Central to the Skills for Life strategy are quantifiable targets for improvement. When the government introduced the strategy in 2001, it established a target to be met by the end of the decade, with two interim targets along the way. The initial target was to improve the literacy and numeracy skills of 750,000 adults in England by July 2004 (DfEE 2001), increasing to 1.5 million by 2007 and 2.25 million by 2010. These targets embrace anyone engaged in learning over the age of 16 (and up to the age of 65) in any form of provision, except for schools and universities, and they are measured by the achievement of accredited outcomes.” (Bathmaker 2007, S.298)

Das Programm war mit einem Monitoring-System unterlegt, das sowohl die Aufnahme von Lerngelegenheiten als auch die Ergebnisse erfassen sollte.

3.3.2. Schottland: umfassende Strategie

Schottland hat mit der größeren nationalen Eigenständigkeit begonnen eine eigene LLL-Strategie zu entwickeln. 2001-02 wurde ein großangelegtes ‚Inquiry‘ durchgeführt, auf dessen Basis eine Strategie formuliert wurde. 2007 begann mit einem Regierungswechsel eine zweite Phase.

Gallacher⁵⁴ hebt folgende Elemente hervor:

- Scottish Credit and Qualifications Framework (SCQF) in 2001, inclusive Recognition of Prior Learning (RPL)
- establishment of a joint funding council for further and higher education 2005
- establishment of Skills Development Scotland (SDS) in 2008, zuständig für modern apprenticeships, information, advice and guidance, literacy and numeracy campaigns, and financial support for part-time learners through Individual Learning Accounts (ILAs)
- Individual Learning Accounts.

⁵³ Bathmaker, Ann-Marie (2007) The impact of Skills for Life on adult basic skills in England: how should we interpret trends in participation and achievement? International Journal of Lifelong Education VOL. 26, NO. 3, 295–313.

⁵⁴ Gallacher, Jim Inquiry into the Future for Lifelong Learning: The Scottish Perspective. IFLL-Internet <http://www.niace.org.uk/lifelonglearninginquiry/docs/IFLL-Scottish-Perspective.pdf>

Diese Lernkonten werden als sehr wesentliches Element der Strategie gesehen.

„The ILA scheme was re-introduced in Scotland in 2004 after the difficulties with the earlier UK-wide scheme led to its suspension. The ILA Scotland scheme is now targeted at those on lower incomes, although individuals with incomes up to £22,000 are eligible. There are now two elements. ILA 200 provides a grant of £200 for any approved course. This can cover a very wide range of courses from practical subjects or clearly vocational courses such as horticulture, engineering or photography to more academic subjects such as French or sociology. A more recent development has been the establishment of ILA 500 which is designed to support part-time higher education students. This enables people to claim £500 per year if they are enrolled on a part-time higher education course which leads to at least 40 SCQF credit points. The Open University and a number of campus-based universities, particularly in the post-1992 sector, provide a wide range of part-time courses, and funding of this kind is clearly of considerable value to students on these programmes. The ILA Scotland scheme has been subject to considerable modification and evolution since it was introduced in 2004, and it is now emerging as a very useful means of supporting both part-time higher education students, and a wider range of lifelong learning, particularly since it is a payment which people can receive on an annual basis.” (Gallacher, S.6)

Die Entwicklung in Schottland kann als langfristige Reform zur Errichtung eines zusammenhängenden LLL-Systems gesehen werden, in der v.a. die Integration des formalen Bildungswesens und die Überwindung der verschiedenen Klüfte und Barrieren in diesem eine wesentliche Rolle spielt. Auch im Bereich der Erwachsenenbildung spielt der Zugang zur Hochschulbildung eine wesentliche Rolle.

3.4. Australien

Australien liegt von den Vergleichsländern in den quantitativen Indikatoren der Beteiligung und der Ausgaben am nächsten zu Österreich, wobei insgesamt die Beteiligung und die Ausgaben niedriger liegen – die Struktur der öffentlichen und privaten Komponente liegt jedoch gegenüber Österreich umgekehrt: vergleichsweise hohen öffentlichen Ausgaben bei mittlerer formaler Beteiligung stehen niedrige private Ausgaben bei niedriger Beteiligung gegenüber. Entsprechend Großbritannien ist also das öffentliche System der EB/WB stärker ausgebaut als der private Markt.

Australien hat die letzten Jahrzehnte eine stark marktwirtschaftliche Orientierung verfolgt und auch versucht sich am internationalen Education Markt – v.a. über die Anziehung von Studierenden aus Südostasien – zu etablieren. Wettbewerbsfähigkeit und Skills stehen im Vordergrund. Auf der politischen Ebene wurde eine starke Orientierung am ‚New Public

Management‘ verfolgt. Im Bereich der Erwachsenenbildung gibt es große Debatten um die Verwirklichung der sozialen und demokratischen Zielsetzungen im Vergleich zu den wirtschaftlichen Prioritäten.

„Adult Learning Australia (ALA)‘ hat eine programmatische Stellungnahme formuliert, die sich auf die Basisbildung konzentriert:

“ALA’s 9 Point Plan for a Learning Society

- Develop a comprehensive National Policy and goals on Adult Literacy and Numeracy.
- Commit to Goal 4 of the UNESCO Education for All Campaign to: “double adult literacy levels by 2015” for those with “poor’ and “very poor” skills.
- Develop a National Policy on Lifelong Learning which combines non-formal, community-based learning alongside the formal accredited VET and Higher Education systems.
- Ensure that all policies related to the education of Indigenous children include detailed plans for ensuring that their parents and communities are meaningfully engaged in that education.
- Make all predominantly Indigenous communities official “Learning Communities” with state of the art “learning infrastructure” such as public internet access, library services and fully funded community – managed learning centres.
- Include a participatory democracy and civics stream within the Lifelong Learning policy which funds innovative approaches to community engagement and learning.
- Include a strategy for building on the skills and learning of an ageing population within the National Lifelong Learning Policy.
- Fund selected Learning Community Pilot projects in disadvantaged urban and rural contexts to test and refine strategies to foster lifelong learning, inclusion, and social justice, leading to guidelines and tools to assist communities throughout Australia.
- Fund the Strategies of the 2007 Ministerial Declaration on ACE to ensure that a vibrant, not for profit community education sector exists in every state and territory of Australia.”(ALA-homepage)⁵⁵

Aktuell wird in den letzten Jahren an einer ‚Foundation-Skills-Strategie‘ gearbeitet, die versucht eine neue Definition von Basisbildung zu etablieren.

⁵⁵ Adult Learning Australia. The Adult Learning Challenge: A Policy Statement by Adult Learning Australia Inc. Internet <https://ala.asn.au/policy-representation/policy/>

„Foundation skills appears to encapsulate adult language, literacy and numeracy, and more broadly, it may also include so-called employability skills such as communication and teamwork.“(Black, Yasukawa 2010, S.43)⁵⁶

Es wird hier also die verstärkte Orientierung an Zielgruppen im öffentlichen System verfolgt, das in den letzten Jahren stark durch die ‚Ökonomisierung‘ auch im Adult und Community Education Sektor geprägt war. Es gibt teilweise die Empfehlung, die allgemeinen und beruflichen Komponenten stärker zu verbinden und insbesondere die Basisbildung nicht seperiert von beruflichen Kompetenzen und Qualifikationen zu vermitteln, sondern in letztere einzubauen.

4. Schlussfolgerungen, Perspektiven, Fragen

Die vergleichende quantitative Analyse der Ausgaben im Verhältnis zur Beteiligung in den Vergleichsländern, wie auch die Unterscheidung von öffentlichen und privaten Ausgaben und die Abgrenzung der formalen Beteiligung hat – beim gegebenen unvollkommenen Stand der Datenverfügbarkeit – einige überraschende Ergebnisse erbracht, die näherer Erklärung bedürfen:

- Entgegen den Erwartungen hat sich gezeigt, dass die Ausgaben für EB/WB in Österreich höher sind als in den Vergleichsländern, die als Beispiele guter Praxis mit hoher Beteiligung ausgewählt wurden. Den hohen Ausgaben steht aber eine vergleichsweise niedrige Beteiligung und auch eine stärkere Selektivität der Beteiligung nach den Merkmalen Bildung, Geschlecht und Alter gegenüber.
- Dies impliziert, dass in den Vergleichsländern insgesamt nur ein schwacher Zusammenhang zwischen Ausgaben und Beteiligung an EB/WB besteht, wobei aber die Dekomposition der verschiedenen Komponenten zeigt, dass die öffentlichen Ausgaben mit der Beteiligung an formalen Angeboten der EB/WB korreliert sind.
- Da die hohen Ausgaben sich vor allem aus der Komponente der privaten Ausgaben der Individuen ergeben, entspricht die Struktur in Österreich unter den Vergleichsländern am meisten den marktwirtschaftlichen Vorstellungen. Wenn man das Verhältnis von Ausgaben und Beteiligung als grobes Maß für Effizienz ansieht, so hat Österreich mit seiner marktwirtschaftlichen Struktur die höchsten Ausgaben und die niedrigste Effizienz. Zwischen den Vergleichsländern bestehen Unterschiede, aber die Nordischen Länder schneiden in diesem Verhältnis vor den anglophilen Ländern am besten ab. Es gibt jedoch auch deutliche Unterschiede innerhalb dieser Regimes, indem im Verhältnis von Ausgaben und Beteiligung Schweden besser abschneidet als Finnland und SCO/GB besser als Australien.
- Die Struktur der Ausgaben und Beteiligung deutet auch auf charakteristische Unterschiede

⁵⁶ Black, Stephen; Yasukawa, Keiko (2010) Time for national renewal: Australian adult literacy and numeracy as 'foundation skills'. *Literacy & Numeracy Studies* 18, 2, 43-57. <http://epress.lib.uts.edu.au/journals/index.php/lnj/article/view/1897>; vgl. Australian Government - Department of Education Science and Training (2003) *Learning in Australia a consultation paper: you can too*. Canberra. Internet http://www.dest.gov.au/NR/rdonlyres/992FC0D2-A79A-4156-B4B6-2BC7FDF0B959/2206/you_can_too.pdf

zwischen den Regimes hin: In den Nordischen Ländern sind die Indikatoren von öffentlichen und privaten Ausgaben wie auch von formaler und nicht formaler Beteiligung eher homogen positioniert, während die schwächeren Ergebnisse in den anglophilen Ländern eher aus dem privaten Markt resultieren, während die öffentlichen Ausgaben vergleichsweise hoch sind und auch in erhöhter formaler Beteiligung reflektiert werden, wobei aber das öffentliche Ausgabenniveau im Vergleich zur formalen Beteiligung etwas höher ist als in den beiden Nordischen Ländern.

Die Frage nach den Perspektiven der EB/WB und ihrer Weiterentwicklung ist in allen Ländern politisch umkämpft und steht in einem Zusammenhang mit den Ideen des ‚neoliberalen Syndroms‘. Es gibt einen mehr oder weniger offenen Kampf zwischen den normativ geladenen traditionellen Orientierungen der Erwachsenen*bildung* (*Adult Education*) und dem vordergründig ideologisch viel neutraleren Paradigma des *Lifelong Learning* (Erwachsenen*lernen*), der vor allem an den Fragen der Gewichtung von wirtschaftlichen und Beschäftigungszielen vs. breiteren gesellschaftlichen Zielen sowie an marktwirtschaftlichen Governance-Vorstellungen vs. Förderung öffentlicher Güter zum Ausdruck kommt. Die näheren Analysen der Diskurse zur Finanzierung der EB/WB wie auch der Strukturen und Entwicklungen in den Vergleichsländern führen hier noch nicht wirklich zu klaren Schlussfolgerungen.

- In allen Ländern zeigt sich in den letzten Jahrzehnten die ‚Ökonomisierung‘ in Form der verstärkten Orientierungen an wirtschaftlichen und beruflichen Qualifikationen einerseits und der marktwirtschaftlichen Governanceformen andererseits, wenn auch der historische Hintergrund und auch die politischen Umfeldbedingungen jeweils sehr unterschiedlich sind. In den Nordischen Ländern haben die starken wirtschaftlichen Krisenerscheinungen der 1990er zu politischen Veränderungen im sozialdemokratisch geprägten Wohlfahrtsregime geführt; die anglophilen Länder wurden durch die neoliberale Wende und auch ein spezifisches Zusammenspiel zwischen konservativer und sozialdemokratischer Politik im liberalen Regime geprägt. Die Tradition der öffentlich geförderten Erwachsenenbildung scheint in beiden Regimes deutlich stärker zu sein als in Österreich. Die jüngste politische Diskussion über Perspektiven betont hier stark in einer Gegenbewegung zur ‚Ökonomisierung‘ die Rolle der EB/WB für das politische Gemeinwesen.

- Eine offene Frage in der Entwicklung der EB/WB ist das Gewicht, das den Traditionen und der historischen ‚Pfadabhängigkeit‘ zukommt, und in diesem Zusammenhang auch, inwieweit diese Entwicklung zu zusammenhängenden ‚systemischen‘ Strukturen geführt hat. Daraus ergibt sich, inwieweit der ‚Schatten der Vergangenheit‘ die Möglichkeiten der gegenwärtigen Politik beeinflusst, und somit auch, inwieweit man in Österreich von Elementen aus den Vergleichsländern lernen kann. Hier gibt es auch umfassende Diskussionen über ‚Policy Borrowing‘, Politiktransfer und Politiklernen, mit sehr unterschiedlichen Sichtweisen und Ergebnissen. Hier spricht vieles dafür, dass die Prozesse einen hochgradig chaotischen Charakter haben, und damit auch die Möglichkeiten des politischen Voluntarismus ziemlich stark sind. Guy Peters, einer der wichtigsten Forscher über Governance, bezeichnet das chaotische institutionalistische ‚Garbage Can‘-Modell als

„good description of reality, less good normative model, but recognizes boundaries of rational policymaking.“ Die Analysen deuten darauf hin, dass der systemische Zusammenhalt der EB/WB in den verschiedenen Ländern schwach ist, und auch die Pfadabhängigkeit weniger ausgeprägt ist, indem das heutige Nordische Modell wesentlich aus den 1970ern stammt (wobei die damals gegebenen Bedingungsfaktoren für seine Etablierung im Zusammenspiel von historischen und zeitbezogen-politischen Faktoren zu erklären sind). Auch wenn es in Österreich also eine festgefügt scheinende ‚Tradition‘ gibt, so kann daran auch wesentliches geändert werden, und dabei kann von anderen Erfahrungen – entsprechend vorsichtig – gelernt werden.

- Einige spezifische Punkte aus den beispielhaften Analysen der Vergleichsländer, die im Sinne der Entwicklung einer Strategie näher betrachtet werden sollten, sind die folgenden (Reihenfolge signalisiert keine Priorität):

- Das hohe Gewicht, das der lokalen und kommunalen Ebene beigemessen wird
- Das Modell der Verbindung von informellem Lernen mit mehr formalisierten Lernformen über die Studienzirkel und die Form ihrer Förderung
- Die starke Betonung der demokratie- und inklusionsfördernden Komponente der EB/WB als integraler Bestandteil der Politik
- Die Verbindung von Basiskompetenzen mit beruflichen Kompetenzen
- Die Zielsetzungen von bildungspolitisch motivierten Beteiligungsquoten um 50% trotz fraglicher wirtschaftlicher Wirkungen
- Die deutlich höheren öffentlichen Förderungen als Teil der Bildungspolitik und die klare Zuständigkeit der Bildungsministerien für die EB/WB
- Die Verbindung von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen und bildungspolitischen Maßnahmen

Aus den Analysen ergeben sich einige Fragen, denen auf vergleichender wie auch auf nationaler Ebene näher nachgegangen werden sollte:

- Der Vergleich und die Gegenüberstellung von Ausgaben, Beteiligung und Selektivität ist aufgrund der schwachen Datenbasis noch als explorativ anzusehen (obwohl viele zirkulierende stilisierte vergleichende Befunde über EB/WB nicht auf besseren Datengrundlagen beruhen), und erfordert tiefergehende Analysen. Beispielsweise ist die Intensität der Beteiligung nicht erfasst, die die groben Befunde relativieren kann (z.B. haben Befunde über Schweden in der Vergangenheit zwar hohe Beteiligungsquoten, aber gleichzeitig niedrige Intensität in Form der Beteiligungsdauern ergeben).

- Die Zielsetzungen und Wirkungskriterien für die EB/WB erfordern eine tiefergehende

Betrachtung. Erstens besteht hier anscheinend eine bedeutende empirische Diskrepanz zwischen den wirtschaftlichen Erwartungen an EB/WB und den vorhandenen Evidenzen über die wirtschaftlichen Wirkungen der Beteiligung im engeren Sinne. Die Analyse der wirtschaftlichen Wirkungen muss vertiefend weitergetrieben werden, da es Befunde in verschiedene Richtungen gibt. Durch kurzfristige und verengende Betrachtungen, wie auch unberücksichtigte erschwerende Umfeldbedingungen könnten die Wirkungen unterschätzt sein. Zweitens ist die Dominanz der engen ökonomische Begründung von politischen Interventionen in EB/WB mit dem Fokus auf dem allokativen Marktversagen zu hinterfragen und es sind die weitergehenden Formen von Marktversagen im Hinblick die politischen und gesellschaftlichen Wirkungen (Demokratie, Gerechtigkeit, Inklusion und soziale Integration) näher zu erforschen. Drittens sind die Zielsetzungen und Wirkungskriterien selbst einer näheren Diskussion und Spezifizierung zu unterziehen, z.B. im Hinblick auf die Frage nach den gesellschaftlichen Implikationen der verstärkten Wissensbasierung oder dem Inhalt des Schlagwortes der ‚lernenden Gesellschaft‘.

- Im Hinblick auf die engeren wirtschaftlichen Wirkungen ist der dominierende Fokus auf die Schaffung eines Qualifikationsangebotes für einen oberflächlich behaupteten kurzfristigen Bedarf zu erweitern. Erstens sind die Bedingungen der Verwendung von Kompetenzen und Qualifikationen in den Unternehmen, und insbesondere der Faktor der Arbeitsorganisation zu beachten und zu erforschen. Zweitens sind die Implikationen der Kompetenz- und Qualifikationsentwicklung für die Verstärkung der wirtschaftlichen Innovation in den Unternehmen, und der mögliche Beitrag der EB/WB in diesen Prozessen zu beachten und zu untersuchen. Dabei ist insbesondere auf die besonderen Bedingungen in den KMUs Aufmerksamkeit zu legen.

- Speziell für Österreich ist der Frage nachzugehen, wie die besondere Struktur der hohen privaten Ausgaben und der niedrigen und selektiven Beteiligung, die den Anschein einer ausgeprägten Ineffizienz vermittelt, zu erklären ist. Hier gibt es abschließend einige Fragen:

- Im Prinzip sollten nach der Theorie hohe private Ausgaben ein hohes Gewicht einer effizienten markmäßigen Allokation spiegeln. Die vorhandenen Strukturen der Beteiligung und des Angebotes sind jedoch durch einen hohen Grad an kollektiver Überformung des Marktes durch gemeinnützige Strukturen gekennzeichnet (das ‚kooperative System‘ der KEBÖ), rein gewinnorientierte privatwirtschaftliche Anbieter stellen nur einen geringen Teil des Angebotes und der Beteiligung. Es stellt sich die Frage, inwieweit dieses System durch Monopolisierungen zu erhöhten Kosten der Angebote führt.
- Im Vergleich wäre zu klären, von welcher Seite die Diskrepanz vor allem entsteht, von den hohen privaten Ausgaben oder der niedrigen Beteiligung? Es wäre näher zu untersuchen, inwieweit die höheren privaten Ausgaben in Österreich tatsächlich höhere Kosten ausdrücken, bzw. inwieweit den höheren Ausgaben auch höhere Leistungen gegenüberstehen? Dazu müsste die Beteiligung näher untersucht werden. In den liberalen Systemen mit der Polarität zwischen dem

öffentlichen/formalen und dem privaten Segment könnten die vergleichsweise niedrigen privaten Ausgaben allokatives Marktversagen ausdrücken. In Österreich mit dem kollektiv überformten Markt könnten hohe private Ausgaben monopolistische (oder monopsonistische) Strukturen ausdrücken. Für Österreich gibt es hier ansatzweise Befunde, die große Fragezeichen aufwerfen. Erstens wird für die EB/WB stark die Marktmetapher verwendet, und die AnbieterInnen finanzieren sich auch in beträchtlichem Maß durch Beiträge, die wiederum in hohem Ausmaß nicht von den TeilnehmerInnen aufgebracht werden müssen sondern von den Betrieben oder der Arbeitslosenversicherung getragen werden. Es wäre näher zu untersuchen, welche Folgen dieses Zusammenspiel von Beiträgen und gemeinnützigen Institutionen für die Kosten hat.⁵⁷ Zweitens hat eine Studie über die Entwicklung von LLL in Wien unter anderem ergeben, dass Kooperationsbereitschaft zwischen den Anbieterorganisationen im lokalen Rahmen begründet durch Wettbewerbsargumente – ähnlich wie das auch bei den KMUs oft der Fall ist – sehr gering war.⁵⁸ Drittens gibt es eine sehr hohe Informationszurückhaltung seitens der AnbieterInnen in EB/WB – bis zu einem gewissen Grad mit Ausnahme der VHS – über die verschiedenen Parameter der Angebote (Kosten, Lehrpersonen, etc.) und der TeilnehmerInnen (hier gibt es meistens nur Teilnahmen, nicht einmal TeilnehmerInnen, geschweige denn Dauer oder Formen der Teilnahme etc). Die verfügbaren Statistiken geben hier zu grobe Anhaltspunkte, teilweise gibt es Erhebungen, die zwar in Pressekonferenzen verkündet werden, jedoch nicht publiziert werden und für Forschungen nicht verfügbar sind. Nähere Auswertungen und überschlagsmäßige Abschätzungen haben immer wieder Hinweise auf ‚Unebenheiten‘ in der EB/WB-Szene gegeben, seien es die Diskrepanzen zwischen verschiedenen Erhebungen (etwa Mikrozensus-TeilnehmerInnen-Befragung vs. CVTS-Unternehmensbefragung),⁵⁹ oder merkwürdige Verhältnisse zwischen Informationen über Teilnahmen und über Lehrpersonen oder immer wieder Hinweise auf hohe Kosten.⁶⁰ Die Ansätze von Wettbewerbsregulierung im Bereich des AMS wurden jedenfalls bis vor Kurzem in hohem Ausmaß auf dem Rücken der Lehrenden in den Maßnahmen ausgetragen,⁶¹ inwieweit die jüngsten Veränderungen hier nachhaltige Verbesserungen bringen können ist eine offene Frage.

⁵⁷ Vgl. Lassnigg, Lorenz (2011) Contradictions in adult education structures and policies in Austria: their interrelation with the professional development of educators, in: *European Journal for Research on the Education and Learning of Adults*, Vol.2, No.1, pp. 37-55. <http://www.equi.at/dateien/rela-profAE.pdf>

⁵⁸ Vgl. Steiner, Mario; Steiner, Peter M.; Lassnigg, Lorenz; Prenner, Peter (2002) Grundlagen für die Entwicklung eines Systems des lebenslangen Lernens in Wien. Analysen, Prognosen und strategische Ansätze. IHS-Forschungsbericht. Wien: IHS. <http://www.equi.at/dateien/lll-wien.pdf>

⁵⁹ Lassnigg, Lorenz; Vogtenhuber, Stefan; Kirchtag, Rafael (2008) Lebenslanges Lernen in Österreich. Ausgaben und Entwicklung der Beteiligungsstruktur. IHS-Forschungsbericht. Wien: IHS <http://www.equi.at/dateien/LLL-Ausgaben-Beteiligung-200.pdf>

⁶⁰ Lassnigg, Lorenz (2009) Standortfaktor Qualifikation – Wien. Synthesebericht. IHS-Forschungsbericht. Wien: IHS <http://www.equi.at/dateien/synt-qu-stand.pdf>

⁶¹ Zilian, Hans G.; Lassnigg, Lorenz; Wroblewski, Angela (1999) Arbeitslosenschulung in der flexibilisierten Wirtschaft: Am Beispiel der Evaluierung und der Analyse eines Schulungssystems. München: Hampp Verlag.

- Es stellt sich auch die Frage nach den näheren Umständen der öffentlichen Ausgaben und der formalen Beteiligung. Das Gewicht und die Bedeutung von ‚Schulen der zweiten Chance‘, die unter diesen formalen Angeboten ein hohes Gewicht haben, ist in einem Zusammenhang mit der Durchlässigkeit und der Chancengleichheit in der Erstausbildung zu sehen. Wenn diese gering ist, muss unter den Erwachsenen mit einem hohen Potential an Personen für diese Angebote gerechnet werden; in dem Maß, indem aber die Durchlässigkeit und Chancengleichheit in der Erstausbildung verbessert wird, nimmt dieses Potential ab (außer man nimmt an, dass die umfangreichen Angebote der ‚zweiten Chance‘ die Anreize verringern, in der Erstausbildung die bestmöglichen Abschlüsse zu erreichen, was in Schweden teilweise befürchtet wird). In Österreich befindet sich dieser Sektor in Bewegung, und es werden auch hier große Hoffnungen in die Validierung und Anerkennung von informell erworbenen Kompetenzen gesetzt – hier ist mit Kosten für die Errichtung dieser Systeme zu rechnen, die auf der anderen Seite die Kosten der Ausbildung verringern; wie sich dieses Verhältnis darstellt ist noch weitgehend unklar, aber eine wichtige Frage.

5. Literatur

Adult Learning Australia. The Adult Learning Challenge: A Policy Statement by Adult Learning Australia Inc. Internet <https://ala.asn.au/policy-representation/policy/>

AK & VÖGB, Hg. (2010) Veranstaltungsreihe Chance Weiterbildung 2008-09. Wien: AK-Wien. http://www.arbeiterkammer.at/bilder/d152/Tagungsbericht_Chance_Weiterbildung.pdf

Albrecht, James; van den Berg, Gerard J.; Vroman, Susan (2005) The Knowledge Lift: The Swedish Adult Education Program That Aimed to Eliminate Low Worker Skill Levels. Discussion Paper No. 1503, IZA, Bonn <http://ftp.iza.org/dp1503.pdf>

Antikainen, Ari (2006) In Search of the Nordic Model in Education. *Scandinavian Journal of Educational Research*, vol. 50, n° 3: 229–243 http://wanda.uef.fi/~anti/publ/in_english/162.pdf

Australian Government - Department of Education Science and Training (2003) Learning in Australia a consultation paper: you can too. Canberra. Internet http://www.dest.gov.au/NR/rduonlyres/992FC0D2-A79A-4156-B4B6-2BC7FDF0B959/2206/you_can_too.pdf

Bassanini, Andrea et al. (2005) Workplace Training in Europe. IZA DP No. 1640. Bonn: Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit - Institute for the Study of Labor <http://ftp.iza.org/dp1640.pdf>

Bathmaker, Ann-Marie (2007) The impact of Skills for Life on adult basic skills in England: how should we interpret trends in participation and achievement? *International Journal of Lifelong Education* VOL. 26, NO. 3, 295–313.

Beach, Dennis (2004) The Public Costs of the Re-structuring of Adult Education: A Case in Point from Sweden. *JCEPS Journal for Critical Education Policy Studies* (online), Volume 2, Number 1 (March 2004). <http://www.jceps.com/print.php?articleID=25>

Bélanger, Paul; Bochynek, Bettina in collaboration with Kai-Oliver Farr (2000) The Financing of Adult Learning in Civil Society: A European Exploratory Study. Hamburg: UNESCO Institute for Education. <http://www.unesco.org/education/uie/pdf/europe.pdf>

Black, Stephen; Yasukawa, Keiko (2010) Time for national renewal: Australian adult literacy and numeracy as 'foundation skills'. *Literacy & Numeracy Studies* 18, 2, 43-57. <http://epress.lib.uts.edu.au/journals/index.php/lnj/article/view/1897>

Crombie, Alastair (1991) Government, community and private sector providers in Adult education in Australia. Internet document. <http://www.eaea.org/index.php?k=12112>

Cunha, Flavio et al (2006) Interpreting the Evidence on Life Cycle Skill Formation. In Handbook of the Economics of Education, Vol.1 edited by Eric A. Hanushek and Finis Welch. Amsterdam: North-Holland, 697–812, lesbar auf <http://www.docin.com/p-109309190.html>

Dearden, Lorraine; Reed, Howard; Van Reenen, John (2005) The Impact of Training on Productivity and Wages: Evidence from British Panel Data. CEP Discussion Paper No 674, LSE & ESRC. London. <http://cep.lse.ac.uk/pubs/download/dp0674.pdf>

EAEA (2004) All adults should be enabled to develop and maintain key competencies throughout their lives. Briefing on Basic Skills. Internet http://www.eaea.org/doc/BS_briefing.doc

EAEA (2006) Adult education trends and issues in Europe, Restricted tender NO. EAC/43/05, <http://www.eaea.org/doc/eaea/AETIstudyfinal.doc>;

EAEA (2011a) Country report Finland. (Helsinki). <http://www.eaea.org/doc/pub/Country-Report-on-Adult-Education-in-Finland.pdf>; für evtl. updates siehe Finnland: <http://www.eaea.org/country/finland>

EAEA (2011b) Country report Sweden. Helsinki. Internet <http://www.eaea.org/doc/pub/Country-Report-on-Adult-Education-in-Sweden.pdf>; evtl. updates auf www.eaea.org/country/sweden

EUCIS-LLL (2004a) Developing basic skills as key competences. A guide to good practice. Internet http://www.eucis-lll.eu/pages/images/stories/publications/Guide_to_Good_Practice_in_Basic_Skills_in_LLL.pdf

EUCIS-LLL (2004b) Skills for Life as the Key to Lifelong Learning – Towards achieving the Lisbon Strategy. Report of the Conference held in Brussels. Internet http://www.eucis-lll.eu/pages/images/stories/publications/Skills_for_Life_as_the_Key_to_LLL.pdf

EUCIS-LLL (2010) The social dimension of education and training”, Conference 14.April 2010, Barcelona, General Report. Internet <http://www.eucis-lll.eu/pages/index.php/resources/publications>

EUCIS-LLL (2011) Social Inclusion in Education and Training. Best Practices - Lifelong Learning. Internet <http://www.eucis-lll.eu/pages/images/stories/publications/EUCIS-LLL-Publication-Social-Dimension.pdf>

EUCIS-LLL: The European Civil Society Platform on Lifelong Learning. Internet www.eucis.net

EURYDICE (2007) Non-Vocational Adult Education in Europe. Executive Summary of National Information on Eurybase. Working Document. Internet http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/thematic_reports/archives/083EN.zip

EURYDICE (2007) Non-Vocational Adult Education in Europe. Executive Summary of National Information on Eurybase. Working Document. Internet http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/thematic_reports/archives/083EN.zip

EURYDICE (2011) Adults in Formal Education: Policies and Practice in Europe. Brussels: Education, Audiovisual and Culture Executive Agency. Internet http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/thematic_reports/128EN.pdf

Gallacher, Jim. Inquiry into the Future for Lifelong Learning: The Scottish Perspective. IFLL-Internet <http://www.niace.org.uk/lifelonglearninginquiry/docs/IFLL-Scottish-Perspective.pdf>

Haapala, Pertti (2009) Modernisation of Finland 1800-2000, in Perkiö, Mikko, ed. Perspectives to global social development, Tampere: Tampere University Press, S.48-65.

Hinzen, Heribert (2006) Adult education and lifelong learning – trends and issues in Europe, Presentation, Seminar at the Babes-Bolyai University Cluj, Romania, 9 - 10 November 2006 http://www.eaea.org/doc/eaea/Babes-Bolyai_2006_Trends.ppt;

LaLonde Robert J (1995) The Promise of Public Sector-Sponsored Training Programs. Journal of Economic Perspectives, Vol 9 (Spring), 149-68.

Lassnigg, Lorenz (2006) Qualität in der Arbeitsmarktpolitik. Qualitätsindikatoren von arbeitsmarktpolitischen Trainingsmaßnahmen. Beitrag zur Tagung "Qualität in Berufsorientierung und Weiterbildung", Adolf-Czettel-Bildungszentrum, 6.Juni 2006, Wien <http://www.equi.at/dateien/qualitaet-training-artikel-1.pdf>

Lassnigg, Lorenz (2009) Qualifizierungspolitik für den Standort: Ansatzpunkte – Möglichkeiten – Grenzen. Vortrag auf der Tagung "Standortfaktor Qualifikation - Wo steht Wien?" am 3.April 2009, AK-Bildungszentrum, Wien <http://www.equi.at/dateien/qual-standort.pdf>; <http://www.equi.at/dateien/synt-qu-stand.pdf>

Lassnigg, Lorenz (2009) Standortfaktor Qualifikation – Wien. Synthesebericht. IHS-Forschungsbericht. Wien: IHS <http://www.equi.at/dateien/synt-qu-stand.pdf>

Lassnigg, Lorenz (2011) Contradictions in adult education structures and policies in Austria: their interrelation with the professional development of educators, in: European Journal for Research on the Education and Learning of Adults, Vol.2, No.1, pp. 37-55. <http://www.equi.at/dateien/rela-profAE.pdf>

Lassnigg, Lorenz; Vogtenhuber, Stefan; Kirchttag, Rafael (2008) Lebenslanges Lernen in Österreich. Ausgaben und Entwicklung der Beteiligungsstruktur. IHS-Forschungsbericht. Wien: IHS <http://www.equi.at/dateien/LLL-Ausgaben-Beteiligung-200.pdf>

Martin, John P. (2001) Adult Learning at the OECD – Will Cinderella Get to the Ball? Speech delivered to the International Conference on Adult Learning Policies, 5-7 December 2001, Seoul, Korea, Co-Organised by OECD and the KRIVET. <http://www.oecd.org/education/educationeconomyandsociety/2675760.pdf>

Ministry of Education Finland (1997) The Joy of Learning: A national strategy for lifelong learning. Helsinki, Ministry of Education, 1997

Ministry of Education Finland (2009) Key competences for lifelong learning in Finland. Education 2010 - interim report. Internet http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Koulutus/Liitteet/Education_2010._Interim_report_2009._Finland.pdf

Ministry of Education Finland (2010) Noste Programme 2003–2009. Final report. Reports of the Ministry of Education and Culture, Finland 2010:8. Internet <http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Julkaisut/2010/liitteet/okm08.pdf?lang=fi>; vgl. auch http://www.erz.be.ch/erz/fr/index/berufsbildung/weiterbildung/publikationen_downloads.asset/ref/content/dam/documents/ERZ/MBA/de/Berufsbildung-Weiterbildung-de/Massnahmen%20zur%20Ansprache%20bildungsbenachteiligter%20Personen.pdf

OECD (1999a) Resources for lifelong learning: What might be needed and how might they be found? Education Policy analysis, 7-26, Paris: OECD.

OECD (1999b) Training of adult workers in OECD countries: measurement and analysis. Employment Outlook, 134-175, Paris: OECD.

OECD 2000 Thematic review on adult learning. Sweden. Background report. Paris: OECD. <http://www.oecd.org/sweden/1892169.pdf>

OECD (2001) Thematic review on adult learning. Sweden. Country note. Paris: OECD. <http://www.oecd.org/edu/educationeconomyandsociety/2697896.pdf>; vgl. auch OECD 2000

Thematic review on adult learning. Sweden. Background report. Paris: OECD.
<http://www.oecd.org/sweden/1892169.pdf>

OECD, Thematic Review on Adult Learning - Main Page.
<http://www.oecd.org/education/educationeconomyandsociety/thematicreviewonadultlearning-mainpage.htm>

Pohjanpää. Kirsti; Niemi; Helena; Ruuskanen, Timo, Internet, Adult Education Survey 2006. Participation in adult education and training. Statistics Finland 2008.
http://www.stat.fi/til/aku/2006/01/index_en.html

Salo, Petri (2007) On the concepts of the Nordic adult education tradition. Paper presented at Nordic Conference on Adult Education "Meaning, relevance and variation." University of Linköping 17-19.04.2007. <https://www.abo.fi/student/media/8264/linkoping2007.pdf>

Schuller, Tom; Watson, David, Eds. (2009) Learning Through Life. Inquiry into the Future for Lifelong Learning. NIACE. Unterlagen im Internet
<http://www.niace.org.uk/lifelonglearninginquiry/default.htm>

Steer, Richard; Spours, Ken; Hodgson, Ann; Finlay, Ian; Coffield, Frank; Edward, Sheila; Gregson, Maggie (2007) Modernisation and the role of policy levers in the learning and skills sector. Draft paper. London: IOE.
http://eprints.ioe.ac.uk/1562/2/SteerSpoursHodgsonet_al.2007Modernisation175text.pdf

Steiner, Mario; Steiner, Peter M.; Lassnigg, Lorenz; Prenner, Peter (2002) Grundlagen für die Entwicklung eines Systems des Lebenslangen Lernens in Wien. Analysen, Prognosen und strategische Ansätze. IHS-Forschungsbericht. Wien: IHS. <http://www.equi.at/dateien/III-wien.pdf>

Stenberg, Anders (2011) Access to Education over the Working Life in Sweden – Priorities, Institutions and Efficiency. JRC-CRELL Conference, DG EAC, Brussels, 20-21 June. Paper: <http://crell.jrc.ec.europa.eu/download/Stenberg.pdf> Präsentation: http://crell.jrc.ec.europa.eu/download/21-6_Session1_-_Anders_Stenberg_-_Access_to_Formal_Education_over_the_Working_Life_in_Sweden.pdf

Swedish Council - Swedish National Council of Adult Education (2005) Folkbildningens Framsyn. Folkbildning of the future, its role and objectives. Stockholm. Internet http://www.folkbildning.se/Documents/B_Rapporter/%C3%B6vriga_rapporter/Folkbildningens_framsyn/FRAMSYN-eng.pdf

Toiviainen, Timo, Ed. (1998) *Responding to the Challenges of A Changing World: An Overview of Finnish Liberal Adult Education on the Edge of the 21st Century, with a Wide Reference to Historical Roots*. Helsinki: Finnish Adult Education Association.

Tóth, János Sz. (2006) *The Common European Adult Learning Framework (CEALF) Performance Indicators and Benchmarks of Adult Learning in the Context of Lifelong Learning*. Draft for discussion <http://www.eaea.org/doc/eaea/CEALFrevised.pdf>

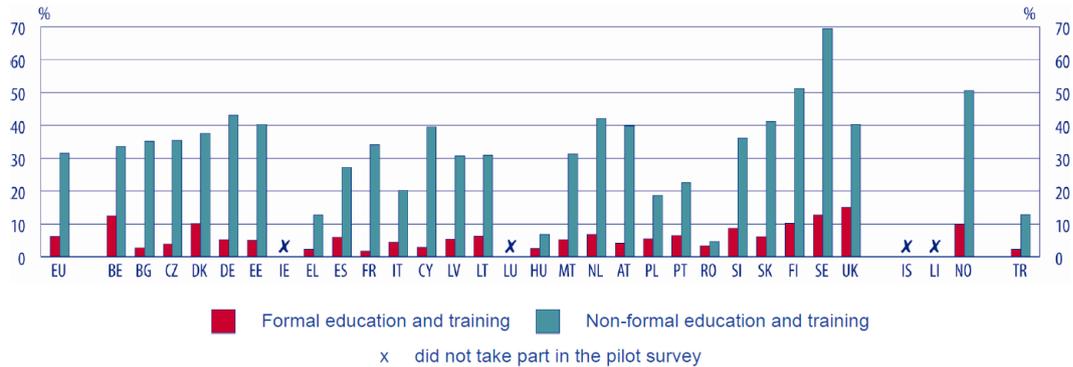
Wolf, Alison; Jenkins, Andrew; Vignoles, Anna (2006) *Certifying the workforce: economic imperative or failed social policy?* *Journal of Education Policy*, Vol. 21, No. 5, September 2006, pp. 535–565. DOI: 10.1080/02680930600866124

Zilian, Hans Georg; Lassnigg, Lorenz; Wroblewski, Angela (1999) *Arbeitslosenschulung in der flexibilisierten Wirtschaft: Am Beispiel der Evaluierung und der Analyse eines Schulungssystems*. München: Hampp Verlag.

6. Anhang

Abbildung 14: Beteiligung an formaler und nicht formaler Erwachsenenbildung (lt. EURYDICE 2011)

Figure 1.5: Adult participation in formal and non-formal education and training in the 12 months prior to the survey (AES), age 25-64 (%), 2007



	EU	BE	BG	CZ	DK	DE	EE	EL	ES	FR	IT	CY	LV	LT
■	6.2	12.5	2.7	3.9	10.1	5.2	5.0	2.3	5.9	1.7	4.4	2.9	5.4	6.3
■	31.5	33.5	35.2	35.4	37.6	43.1	40.2	12.7	27.2	34.1	20.2	39.5	30.7	30.9
	HU	MT	NL	AT	PL	PT	RO	SI	SK	FI	SE	UK	NO	TR
■	2.5	5.2	6.8	4.2	5.5	6.5	3.3	8.7	6.1	10.2	12.7	15.1	9.9	2.3
■	6.8	31.3	42.1	39.8	18.6	22.5	4.7	36.1	41.2	51.2	69.4	40.3	50.6	12.8

Source: Eurostat, Adult Education Survey (data extracted January 2011).

Quelle: Eurydice 2011, S.

Abbildung 15: Nutzung verschiedener Anreize in den EU-Vergleichsländern

Österreich und Vergleichsländer	Andere Länder
Income maintenance	
Sweden: conversion of social welfare income to a training allowance based on the amount of unemployment benefits as part of the Adult Education Initiative 1997-2002	in Ireland part of the Vocational Training Opportunities Scheme (a 'second chance' education programme) Training allowances are often topped up with family, childcare, travel, accommodation and other allowances
Individual training grants and subsidies	
employed in a number of countries (for example Austria, Finland, Sweden, United Kingdom [England, Wales and Scotland]).	Denmark, Germany, Ireland [post-secondary], Spain, Italy, Hungary, Netherlands, Poland [mostly for unemployed people]
Training vouchers	
may be 'cashed in' to pay for a course of learning; frequently usable over the lifetime of the individual and the provider redeems the specific value of the voucher from the voucher fund which may be financed by public authorities and/or the social partners; in use in a number of countries Austria	Belgium [Flemish and French Communities], Germany, Italy,
Individual learning account (ILA)	
Multi-source financing, with the addition that the beneficiary also makes a financial contribution to the bank account which may only be used to fund learning. ILAs have been introduced in a number of countries (for example, United Kingdom [Wales – relaunched after having been withdrawn in England, Wales and Northern Ireland in 2001] In Scotland , 2004 initial offer targeted at low income individuals, provides up to €300 per year for learners to fund a wide range of courses; additional 'universal' offer 2005 to provide €150 per year for all adult learners, for accredited ICT learning up to SCQF (Scottish Credit and Qualifications Framework) Level 5 or equivalent; administered through a personal virtual account; to encourage personal ownership of the process learners are required to contribute a minimum of €15 for each course they undertake.	Belgium [Flemish Community], Netherlands,
Paid educational leave	
indirect financial learning incentive to individuals has a long history; in many countries the entitlement to PEL is laid down by law, by collective agreement or by both, while in others PEL is at the discretion of the employer. Universal entitlement to PEL limited to only a few countries, in the majority PEL applicable to specific groups or categories of employees. PEL arrangements vary greatly in terms of the basis of the entitlement; the beneficiaries; qualifying employment conditions; income maintenance conditions; employer discretion to give/withhold/defer consent; maximum duration of the leave; eligible participation and learning achievement; reinstatement rights and employer reimbursement mechanisms. In many countries PEL covers formal NVAE as well as vocational training and higher education. A critical issue is the extent to which the learning must be employment-related. Sweden ⁶² see also right column	In Greece PEL applies to civil servants and teachers only and in Belgium (the three Communities) it applies only to the private sector In most countries uptake has been relatively low for a range of reasons to do with regulation, the reluctance of employers to grant leave and employees' concerns about career interruption. In the Nordic countries PEL applies to work-related learning and formal NVAE and to personal learning objectives and over the years uptake has been relatively strong in Denmark, Sweden and Norway compared to other European countries.

Quelle: Auszug aus EURYDICE 2007, S.21-22, Aufstellung nicht vollständig

⁶² "There is also a system in place which gives a right to a leave of absence from work for studying to everyone who has been employed for at least six consecutive months or a total of at least 12 months during the last two years. This is not absolute, and the employer has the right to postpone the leave, however the study can be of any nature (not only to improve skills in the current job), as long as it is not classed as a 'hobby'. When the employee returns to work after leave of absence, they have the right to the same or equivalent working and employment conditions as before." (EAEA 2011, S. 5)

Autoren: Lorenz Lassnigg, Stefan Vogtenhuber, Ingrid Osterhaus

Titel: Finanzierung von Erwachsenen- und Weiterbildung in ausgewählten Vergleichsländern:
Strategische Überlegungen

Projektbericht/Research Report

© 2012 Institute for Advanced Studies (IHS),
Stumpergasse 56, A-1060 Vienna • ☎ +43 1 59991-214 • Fax +43 1 59991-555 • <http://www.ihs.ac.at>
