

Lorenz Lassnigg

Ansätze für eine Strategie des Lifelong Learning in Österreich

Analytischer Hintergrund

Es besteht im großen und ganzen seit einigen Jahren Einigkeit darüber, daß das österreichische Ausbildungssystem sehr stark auf dem Konzept der “abgeschlossenen” Erstausbildung aufgebaut ist. Dieses Konzept hat offensichtlich in der Hinsicht Vorteile, daß es einen hohen Ausbildungsstand der Bevölkerung hervorbringt, der in Österreich zweifellos gegeben ist. Auf der anderen Seite steht dieses Konzept jedoch in einem gewissen Spannungsverhältnis zu einigen Grundelementen des lifelong learning, da dieses gerade auf der “Unabgeschlossenheit” der Bildungs- und Ausbildungsprozesse im Lebensverlauf aufbaut. Das Konzept der Abgeschlossenheit impliziert auch gewisse nachteilige Tendenzen, wie z.B.

- hohe Kosten
- komplexe, langdauernde und inflexible Ausbildungsgänge
- hohen Anpassungs- und Veränderungsaufwand
- hohes Maß an Regulation und Standardisierung.

Entsprechend wird auch bereits seit einigen Jahren in der österreichischen bildungspolitischen Diskussion gesehen, daß eine lifelong learning Strategie Rückwirkungen auf die gesamte Ausbildungspolitik haben müßte, und nicht einfach additiv im Ausbau der Weiterbildung bestehen kann. Diese Einsicht hat jedoch wenig praktische Konsequenzen gezeigt.

Eine spezielle Frage betrifft die institutionelle Gestaltung des Bereiches der Weiterbildung, insbesondere auch die Frage der neuen Konzeptionen, die auch die informellen Aktivitäten einbeziehen. Dem hohen Formalisierungsgrad der Erstausbildung steht ein Weiterbildungssystem gegenüber, das sehr wenig reguliert, und vorwiegend durch einen (stark monopolisierten) Markt geprägt ist. Dies hat bis jetzt einen schlechten

Informationsstand über das Weiterbildungssystem mit sich gebracht. Außerdem sind die strategischen Debatten sehr stark um Fragen der verstärkten Formalisierung und Regulierung des Systems und deren Abwehr konzentriert, wobei sich die großen politischen Lager hier in vielen grundlegenden Punkten ziemlich diametral gegenüberstehen.

Eine wichtige Frage, die auch in der Europäischen Politik angesprochen wird, ist die Definition dessen was unter lifelong learning verstanden wird. In einem neueren Dokument wird eine sehr breite Definition vorgeschlagen:

Jede zielgerichtete Lernaktivität, ob formal oder informal durchgeführt, mit dem Ziel der Verbesserung von Wissen, Fähigkeiten und Kompetenzen. Enthält formale und informelle Aktivitäten in verschiedenen Lernsettings (Lehrlingsausbildung, Schulen der zweiten Chance, am Arbeitsplatz oder extern etc.) nach der Pflichtschule, unabhängig vom Beschäftigungsstatus der Lernenden, unabhängig von der Finanzierungsquelle (privater oder öffentlicher Sektor oder Individuum) und der Durchführung (traditionell oder modern wie ICT), legt Wert auf die essentiellen Elemente des einfachen Zuganges und der Anerkennung der erworbenen Qualifikationen und Kompetenzen.¹

Diese Definition geht vom lebenslangen Lernen “von der Wiege bis zum Grab” aus, und schließt im Prinzip sowohl die Erstausbildung als auch die Weiterbildung ein. Für den Bezug zur österreichischen Diskussion ist die Unterscheidung von **Erwachsenenbildung** und **Weiterbildung** wichtig, wobei letztere im Prinzip die berufliche Weiterbildung umfaßt, während erstere der übergreifende Begriff über allgemeine (im Sinne der traditionellen “Volksbildung”) und berufliche Erwachsenenbildung (Weiterbildung) ist. Die Abgrenzung zwischen **allgemeiner** und **beruflicher** Erwachsenenbildung ist in vielen Bereichen schwierig. Im Bereich der beruflichen Weiterbildung gibt es zwei weitere wichtige Unterscheidungen: Erstens zwischen **kursmäßiger Fort- oder Weiterbildung** und anderen Aktivitäten, die bis zu informellen und individualisierten Aktivitäten wie Lesen von Fachliteratur, Nutzung von Bibliotheken etc. reichen. Zweitens zwischen **betrieblicher** und **externer** Weiterbildung. Auch diese beiden Unterscheidungen haben fließende Grenzen, indem keine sehr klare Abgrenzung von “kursmäßig” verwendet wird, und indem betriebliche Maßnahmen entweder wirklich im Betrieb veranstaltet werden können, aber auch in verschiedensten Formen mit der Entsendung in Institutionen oder auch der Veranstaltung durch externe Anbieter im Betrieb verkoppelt sein können.

¹ EU, Council (1999) Setting targets for lifelong learning in Europe, Annex to Common indicators for monitoring the employment guidelines (Dok 8745/99).

Empirische Befunde

Untersuchungen und Auswertungen von empirischen Daten gibt es seit den 70er und 80er Jahren, verstärkt seit dem Beginn der 90er Jahre.² Es besteht jedoch weitestgehende Einigkeit darüber, daß der Informations- und Wissenstand nach wie vor schlecht ist. Kailer (1995) faßt in seinem Überblick die *“markanten Merkmale der österreichischen Weiterbildungslandschaft”* mit folgenden Punkten zusammen:

- “das Fehlen einheitlich verwendeter Definitionen
- das weitgehende Fehlen rechtlicher Rahmenbedingungen
- der Anbieterpluralismus
- die kontinuierliche Angebotszunahme
- und eine eher geringe Transparenz des Anbietermarktes” (Kailer 1995, 4)

Inzidenz von Erwachsenen- bzw. Weiterbildung. Das Fehlen einheitlicher Definitionen führt dazu, daß sehr unterschiedliche Werte über die Beteiligung an Bildungsaktivitäten des lebensbegleitenden Lernens vorliegen, die auch zu unterschiedlichen Bewertungen des Ausmaßes führen (siehe Kasten). Geht man von den Werten des LFS in der Berechnung durch EUROSTAT aus, so liegt die Beteiligung in Österreich im EU-Mittelfeld.

Informationen über die Beteiligung an Erwachsenen- und Weiterbildung

KEBÖ-Statistik: Ein Zusammenschluß der wichtigsten Institutionen der allgemeinen und beruflichen Erwachsenenbildung (KEBÖ) veröffentlicht Informationen über Teilnahmen, Veranstaltungen und Personal in diesem Bereich. Diese Informationen geben einen gewissen allgemeinen Überblick über die Entwicklung des “Marktes”, sind jedoch über nähere Aspekte nicht sehr aussagekräftig. 1997 gab es 5,4 Mill. Teilnahmen an Veranstaltungen (+0,5% gegenüber dem Vorjahr) in 177.000 Veranstaltungen (+6,1%), die von 4.400 hauptamtlichen MitarbeiterInnen (+5,8%), 42.800 nebenamtlichen Honorarkräften (v.a. Vortragende) und 31.400 ehrenamtlichen MitarbeiterInnen durchgeführt wurden.³ Es werden Teilnahmen gezählt (die nicht Personen zugeordnet werden können) und der Großteil sind punktuelle Veranstaltungen (nur etwa 1/5 dauern zumindest einen Tag, etwa 5% zumindest eine Woche). Der Großteil (75%) der Teilnahmen bzw. Veranstaltungen wird als allgemeinbildend eingestuft. In der ersten Hälfte der 90er Jahre wurde die Partizipation aufgrund der Beteiligungszahlen geschätzt wobei jedoch die Schätzungen aufgrund der unterschiedlichen Definitionen und Vorgangsweisen weit auseinanderklaffen. Schneeberger (1997) geht von Zahlen des BMWA über die Teilnahme von 1,2 Mill. aus, während Kailer (1995) für 1994

² Wichtige Untersuchungen sind: Frajji A. / Lassnigg L. (1992) Berufliche Weiterbildung in Österreich. IHS-Forschungsbericht. Wien. Kailer N. (1995) Erwachsenenbildung / Weiterbildung in Österreich. Ein Überblick. Hg. Industriellenvereinigung. Wien. Schneeberger A. / Kastenhuber B. (1998) Weiterbildung der Erwerbsbevölkerung in Österreich. Ergebnisse aus Bevölkerungs- und Unternehmensumfragen. IBW-Schriftenreihe 107 (März). Wien. Ofner F. / Wimmer P. (1998) OECD-Studie zur Finanzierung des lebensbegleitenden Lernens. Österreichischer Länderbericht (Dezember). Klagenfurt/Wien. Hörtnagl M. (1998) Finanzierung der Berufsbildung in Österreich. Finanzierungsporträt. CEDEFOP-Panorama. Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften.

³ KEBÖ-Statistik 1997, präsentiert auf der Jahrestagung der KEBÖ, 6.5.1999 in Wien.

unter Berücksichtigung von Mehrfachteilnahmen etwa 500.000 TeilnehmerInnen schätzt (der MZ 1989 weist 362.000 TeilnehmerInnen an beruflichen Fortbildungskursen aus).⁴

Mikrozensus-Sondererhebungen zur beruflichen Fort- und Weiterbildung (1973, 81, 89). Die Sondererhebungen erfaßten vorwiegend kursmäßige Aktivitäten, wobei der Begriff jedoch bis zu einem gewissen Grad fließend gefaßt wurde, die Einstufung des Berufsbezuges erfolgte durch die RespondentInnen. Basis waren die Berufstätigen. Diese Erhebungen ergaben jährliche Partizipationsquoten in der Größenordnung von 10%, deren Aussagekraft jedoch umstritten war und ist. Im Vergleich mit den OECD-Indikatoren (die vermutlich eine etwas "weitere" Definition zugrundelegen, indem sie von "organisierten und systematischen" Maßnahmen sprechen) sind diese MZ-Quoten gering, der Vergleich mit den Daten der TeilnehmerInnenstatistiken der Weiterbildungsinstitutionen deutet jedoch ebenfalls auf eine Unterschätzung der Teilnahmen hin (wobei der Aspekt der Mehrfachteilnahmen ungeklärt ist). Schneeberger (1997, 19-20) schätzt aufgrund von Beteiligungszahlen für 1992 eine Partizipationsquote ohne firmeneigener Aktivitäten von 35%.⁵

Erhebungen bei Betrieben. In Österreich gibt es keine Informationen auf Basis des CVTS 1994, aber einige Erhebungen bei Betrieben, jedoch mit kleinen und in ihrer Qualität ungeklärten Stichproben (Schneeberger/Kasthuber 1998). Die Fragestellungen dieser Erhebungen sind hinsichtlich der Beteiligung sehr unscharf, indem sie eher auf die Aktivitäten der Betriebe bezogen sind, und die Personen nur in kategorisierter Form bzw. in mehrjährigen Intervallen erfassen. Die IBW-Betriebserhebungen werden zum gegenwärtigen Stand zur Schätzung der Ausgaben der Betriebe herangezogen. Es gibt mehrere Varianten der Schätzung, in der Diskussion wird eine mittlere Variante stark präferiert, die für 1997 einen durchschnittlichen Wert von 0,28% des Umsatzes, und hochgerechnet 11,7 Mrd. ATS (850 Mill. EURO) unterstellt.

Neuere Survey-Ergebnisse: Von einem privaten Meinungsforschungsinstitut wurden 1996 und 1997 im Rahmen von Bevölkerungsumfragen auch Fragestellungen zur Weiterbildungsaktivität und zu den Ausgaben der privaten Individuen gestellt.⁶ Diese Erhebungen werden aktuell in beträchtlichem Maße der Diskussion um die Beteiligung an Weiterbildung zugrundegelegt. Auch in dieser Erhebung ist die Stichprobe klein, und insbesondere ist die Fragestellung erstens auf einer sehr breiten Definition von Bildung aufgebaut (inkludiert alles was die RespondentInnen als Weiterbildung empfinden, ohne Unterscheidung von beruflichen und allgemeinen Bezügen, inklusive auch Aktivitäten wie spezielle betriebliche Schulungen, Lesen von Fachliteratur, Bildungssendungen des Rundfunks, Selbststudium, etc.) und enthält zweitens eine unscharfe Definition des Bezugszeitraumes (die allgemeine Fragestellung ist überhaupt auf bisherige Beteiligung bezogen, und die Differenzierung nach dem aktuellen Jahr ist nicht wirklich klar). Daher wird meistens ein allgemeiner Indikator von "Weiterbildungsaktivität" verwendet, der mit 58% der Berufstätigen angegeben wird, für das Jahr der Erhebung werden 44% "Weiterbildungsaktive" ausgewiesen. Diese Angaben sind einerseits aufgrund ihrer "idiosykratischen" Fragestellungen mit den anderen vorhandenen Untersuchungen nicht vergleichbar, und geben z.T. auch im Vergleich mit anderen Angaben ziemlich unplausibel hohe Werte über die Intensität der Aktivitäten (beispielsweise konzentriert sich die Intensität in anderen Untersuchungen bei den punktuellen Aktivitäten, während in dieser Umfrage fast

⁴ Vgl. auch Kailer N. (1994) Strukturen und Trends des berufsbezogenen Weiterbildungsmarktes in Österreich, in: ders. Hg. Europaqualifizierung von kleinen und mittleren Unternehmen - Konzepte, empirische Ergebnisse und Entwicklungstendenzen. IBW-Schriftenreihe 97. Wien, 125-140.

⁵ Schneeberger A. (1997) Jenseits der Katastrophenberichte. Einige Überlegungen anhand der komparativen Bildungsstatistik der OECD, in: IBW, Hg. (1997) Lebensbegleitendes Lernen. Aktuelle Beiträge zur beruflichen Weiterbildung in Österreich. Schriftenreihe 104 (Februar), 3-24.

⁶ Ulram P.A. (1996) Lebenslanges Lernen - Life-Style 1996. Textkommentar. Fessel + GfK GesmbH. Wien (mimeo.); Fessel + GfK GesmbH (1997) Hopes & Fears. Lebensbegleitendes Lernen unter besonderer Berücksichtigung neuer Medien. Wien (mimeo.)

40% mehr als einmal im Jahr mehrere Tage "weiterbildungsaktiv" waren). Aus dieser Erhebung können je nach Annahmen und Vorgangsweise unterschiedliche Partizipationsquoten errechnet werden. Ofner/Wimmer (1998, 47) schätzen die Partizipationsquote auf 26% (ohne daß jedoch das Verfahren transparent wird; wenn man die Beteiligung an Kursen für das letzte Jahr berechnet, so kann man auf 17% kommen, was im Vergleich mit den MZ-Erhebungen von Ende der 80er Jahre nicht ganz unplausibel erscheint). In der Umfrage wurde auch nach den jährlichen Ausgaben für die Weiterbildung gefragt, wobei das Jahr nicht spezifiziert wurde, und Kategorien vorgegeben waren, so daß Hochrechnungen geschätzt werden müssen. Schneeberger (1997) schätzt in seiner mittleren Variante durchschnittlich pro Person und Jahr ATS 3.200,-- (233 EURO), was für die Berufstätigen hochgerechnet 6,8 Mrd. ATS (490 Mio. EURO) und für die Wohnbevölkerung 10,9 Mrd. ATS (792 Mio. EURO) ergibt.

Erhebungen aufgrund des LFS: In der Arbeitskräfteerhebung wird die Beteiligung an Weiterbildung für die letzten 4 Wochen vor der Erhebung erfragt. Diese Erhebungen liegen den Europäischen Vorschlägen für die Indikatorenbildung zugrunde, und die österreichische Beteiligungsquote liegt mit 8-10% vergleichsweise günstig.⁷

Rechtsrahmen und Anbieter. Obwohl das zeitweilig angestrebt wurde, und teilweise auch heute angestrebt wird, gibt es keinen flächendeckenden Rechtsrahmen für die Erwachsenenbildung. Es gibt ein Fördergesetz des Bundes, das jedoch keine Verpflichtung enthält, eine minimale Infrastruktur für die Verteilung der Förderungen, in der die KEBÖ praktisch die Selbstverwaltungsinstitution der Einrichtungen für die Aufteilung der Fördermittel ist. Entsprechend sind auch die *Förderausgaben* der öffentlichen Hand sehr begrenzt, und beziehen sich vor allem auf die allgemeine Erwachsenenbildung unter Einschluß des Bibliothekswesens, und anderer Aktivitäten wie teilweise der Musikschulen etc. Den Hauptteil der Förderausgaben tragen die Länder und die Angaben differieren je nach Berechnungsart beträchtlich. Eine neuere Zusammenstellung von Ofner/Wimmer (1998) ergibt für die Förderausgaben der öffentlichen Hand etwas weniger als eine Mrd. ATS. Inklusiv der Einrichtungen für die Weiterbildung der öffentlichen Bediensteten, Beamten und Lehrpersonen, sowie der Schulen für den Zweiten Bildungsweg und der Fernstudieneinrichtungen ergibt sich für 1985 ein Betrag von etwa 2,9 Mrd. ATS (212 Mill. EURO) und zusätzlich für die Arbeitsmarktausbildung ein Betrag von 3,7 Mrd. ATS (269 Mill. EURO).⁸ Insgesamt summieren sich die öffentlichen Mittel auf 6,6 Mrd. ATS (480 Mill. EURO), und die Aufbringung der Mittel durch Öffentlichkeit, Individuen und Betriebe ergibt in der aktuell in der österreichischen Diskussion verwendeten Datenbasis etwa 6,6 Mrd. : 6,9 Mrd. : 11,7 Mrd. ATS (nach der heute weithin akzeptierten Regel der Gleichverteilung würden sich auf Basis der heutigen Relationen 8,4 Mrd. für jeder der drei

⁷ Teilweise wird auch diese Erfassung in den OECD-Bildungsindikatoren berichtet, 1997 ist auch Österreich enthalten.

⁸ Ohne Strukturmilliarde, inkl. DLU, 135.000 Förderfälle; Verteilung der Ausgaben: 30% Schulungen in WB-Einrichtungen, 7% Schulungen in Betrieben, 3% Investitionen, 60% DLU.

Parteien ergeben, also ein "Defizit" für die öffentliche Hand von 1,8 Mrd., für die Individuen von 1,5 Mrd. und ein "Überschuß" bei den Betrieben von 3,3 Mrd. ATS).

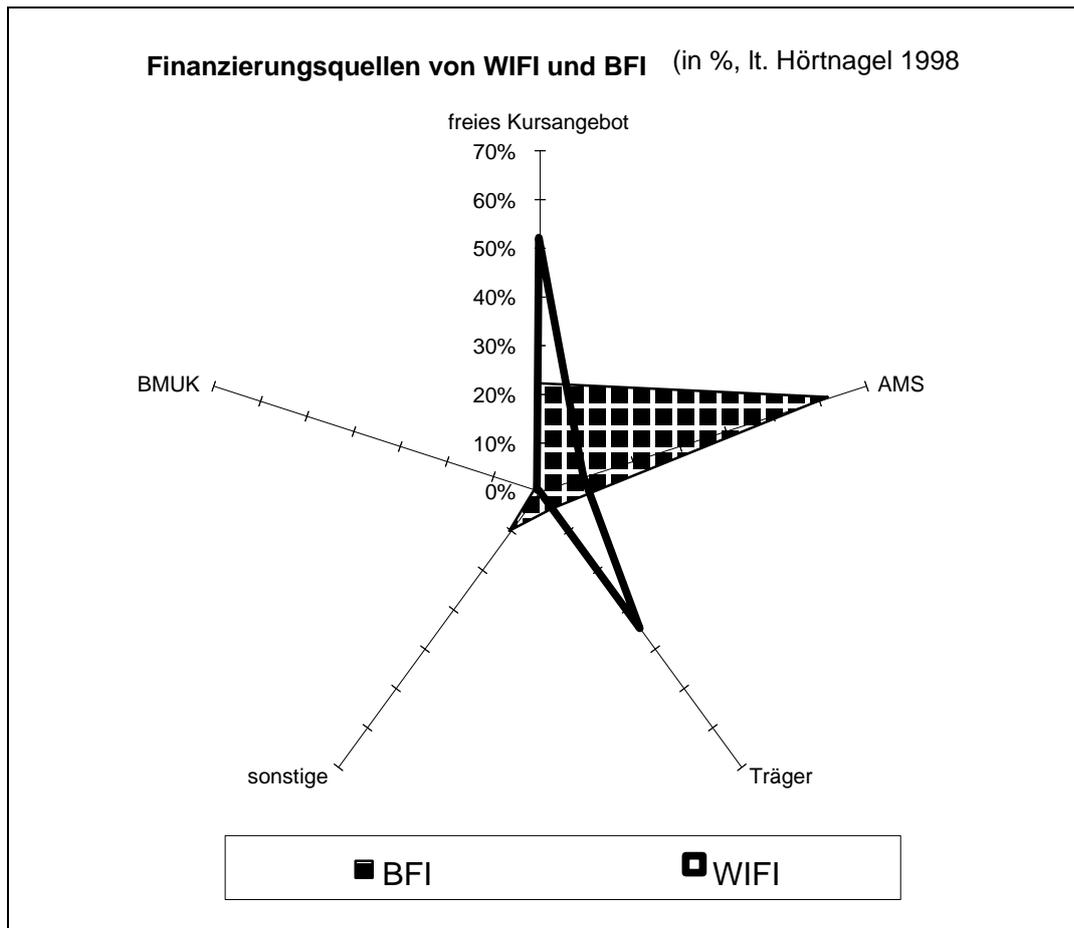
Zum "Anbieterpluralismus" ist zu sagen, daß es eine Vielzahl von Anbietern zwar gibt, insbesondere die Zahl von kleinen privaten Trainer- und Beratergruppen wächst rasch, und beläuft sich nach Schätzungen ohne Einzelpersonen auf 1.500 bis 3.000 Anbieter. De facto ist der "Markt" aber in hohem Maß von den beiden Instituten der Sozialpartner geprägt, wobei das Institut der Arbeitgeberseite bedeutend größer als jenes der Arbeitnehmerseite ist. Diese beiden teilen sich etwa 2/3 der externen Marktes (d.h. ohne betriebliche Angebote für Kunden und Lieferanten).⁹ Wenn man die übrigen Anbieter betrachtet, so handelt es sich teilweise um berufliche Angebote von ansonsten etablierten oder geförderten Institutionen, der "freie und offene" Markt dürfte nach dieser Aufstellung bei maximal einem Sechstel der Anbieter liegen.

Aufgliederung der Beteiligung nach Anbietern (lt. Kailer 1995)

WIFI	240.000	
BFI	60.000	v.a. AMS-Ausbildungen
Betriebe Kunden/Lieferanten	100.000	
Private Trainer/Beratergruppen	50.000	Mindestschätzung
Management-Institute	20.000	
Volkswirtschaftliche Gesellschaften (beruflich)	20.000	
Volkshochschulen (beruflich)	20.000	
Berufstätigenschulen	15.000	
Universitäten	16.000	

Die Finanzierungsquellen der beiden "großen" Anbieter der Sozialpartner unterscheiden sich beträchtlich (Hörtnagel 1998), was auch die Marktposition beeinflussen dürfte. Während das WIFI vor allem über das freie Kursangebot und die Wirtschaftskammer als Träger finanziert wird (also indirekt in hohem Maße durch die Betriebe, indem diese in beträchtlichem Ausmaß auch die private Beteiligung fördern), ist das BFI in hohem Maße von der Förderpolitik des AMS abhängig, und finanziert sich in zweiter Linie über das freie Kursangebot.

⁹ Die Aufstellung ist zwar nicht ganz rezent, dürfte aber in Hinsicht auf die Relationen zwischen den verschiedenen Kategorien von Anbietern am ehesten vergleichbar sein. Die Relation zwischen WIFI und BFI scheint im Vergleich zu anderen Aufstellungen zugunsten des WIFI deutlich verzerrt zu sein, die BFI-Beteiligung liegt nach anderen Quellen eher bei einem Drittel bis zur Hälfte des WIFI.



Transparenz. Es besteht seit Jahren, wenn nicht schon seit Jahrzehnten Einigkeit über mangelnde Markttransparenz. Es wurde versucht, ein flächendeckendes Informationssystem aufzubauen (EBIS), dies ist jedoch bis jetzt nicht entsprechend gelungen. Die Ursachen für den vielfach als mangelhaft eingeschätzten Fortschritt sind umstritten, durch eine Neuorganisation wird nun ein neuer Anlauf gestartet.

Politische Vorschläge

Die Auseinandersetzungen um die Entwicklung von politischen Strategien im Bereich der Weiterbildung sind in den letzten Jahren von grundlegenden Meinungsverschiedenheiten geprägt, wobei die Trennlinien wesentlich zwischen den Sozialpartnern, und den mit diesen verbundenen Institutionen verlaufen. Die wesentliche inhaltlich Trennlinie verläuft entlang der Staat - Markt - Dichotomie, wobei die eine Seite verstärkte Regulierung, Institutionalisierung und staatliche Verantwortung einfordert, während die andere Seite sehr deutlich für die Beibehaltung des unregulierten, quasi-marktwirtschaftlichen Systems plädiert. Eine zweite Dimension entlang dieser Trennlinie betrifft die inhaltliche

Prioritätensetzung auf der Dimension allgemeine vs. berufliche Weiterbildung. Eine weitere Dimension, die jedoch weniger deutlich ausgeprägt ist, betrifft die Einschätzung des Umfangs der Weiterbildung, die Frage, ob das gegenwärtige Niveau im Prinzip ausreicht, oder ob eine deutliche Erweiterung der Partizipation erforderlich ist.

Ofner/Wimmer (1998, 130-132) betonen in ihrer Einschätzung der Ineffizienzen des Systems einerseits die grundlegenden Meinungsverschiedenheiten zwischen den beiden "Lagern", die insbesondere auch in die Kooperation zwischen den großen Erwachsenenbildungsverbänden in der KEBÖ hineinreichen, und durch die Bindung an die jeweiligen Positionen der Träger und die mit ihnen auch verbundenen politischen Parteien bedingt sind. Als wesentliche Punkte der Differenzen, wo nach Meinung der AutorInnen auch keine Annäherung erkennbar ist, werden festgehalten:

- Kompetenzregelung und Rolle des Staates,
- Integration der Erwachsenenbildung in das Bildungssystem,
- gesetzliche Regelung der Bildungsfreistellung,
- Professionalisierung der Erwachsenenbildung
- Formen der Kooperation

Als Ineffizienzen im Speziellen werden in dieser Sicht eher jene Aspekte betont, die eine mangelnde Regulierung und Institutionalisierung betreffen:

- ⇒ Stärkere formale Integration der Erwachsenenbildung in das Bildungssystem, etwa in Richtung der Entwicklung eines modularen Systems der Verbindung von Angeboten in der Erstausbildung und in der Weiterbildung (Beispiel: Modulsystem des BMUK, das verschiedene Angebote des Zweiten Bildungsweges, Aufbaulehrgang, Langform, Kolleg, zu einem 8 semestrigen Lehrgang kombiniert)
- ⇒ Verstärkte Ordnungspolitik (Normierung des Angebotes, Anrechnung von Abschlüssen, Anschlußmöglichkeiten, Qualitätssicherung)
- ⇒ Verstärkung der Transparenz und Vergleichbarkeit des Angebotes
- ⇒ Verstärkte Professionalisierung der Erwachsenenbildung durch Wachstum des hauptberuflichen Personals, Qualifizierung, etc. (Fortschritte in dieser Richtung werden festgestellt: 1985-95 hat sich das angestellte Personal im KEBÖ-Bereich verdoppelt, der Anteil des pädagogische Personals in Management und Entwicklung wurde von 18% auf 35% gesteigert).

In quantitativer Hinsicht wird in dieser Studie aufgrund von OECD-Benchmark-Werten eine Ausdehnung der Beteiligung von 26% auf "idealerweise" 40% befürwortet; auf Basis der

gegebenen Kostenrelationen wird eine ‐Lücke‐ von erforderlichen zusätzlichen Ausgaben von etwa 15 Mrd. ATS jährlich gesch tzt.

Eine grundlegend andere Position wird von Schmidbauer (1997)¹⁰ vertreten. Er betont zwar die öffentliche Verantwortung als dritte Säule neben Individuen und Unternehmen, unterscheidet aber grundlegend zwischen Marktorientierung und Systemorientierung, bzw. zwischen politischen Ansatzpunkten auf der Angebots- oder Nachfrageseite. ‐Statt einer vorwiegenden Systemorientierung weist Weiterbildung eine Kundenorientierung auf. Hilft der Staat bei der Entwicklung der Nachfrage, so entwickelt sich ein dazupassendes, erweitertes Angebot im wesentlichen ‘von selbst’.‐(Schmidbauer 1997, 82) Der Handlungsbedarf wird bei der Nachfragef rderung gesehen, und ausdrücklich nicht beim Angebot. Daher sollte die Politik vor allem durch Subjektförderung eingreifen, um den Zugang zu verbreitern und Benachteiligung zu verhindern, etwa durch finanzielle Förderung: ‐Der Index für Verbraucherpreise weist für Kurse zur beruflichen Weiterbildung eine inflationäre Spitzenstellung aus.‐ (Schmidbauer 1997, 84)

Ausdrückliche Ablehnung erfährt in dieser Position jegliche Formalisierung (Regeln für Anbieterzugang, Trainer, Zertifikate, Lehrpläne und Standardisierung), da diese behindernd für wichtige Aspekte (Pluralität, Vielfalt und v.a. Flexibilität) wirkten, und da außerdem die Schnittstelle zwischen außerbetrieblichen Institutionen und Betrieben nicht regulierbar sei.)

NAP-Politik im Bereich des lifelong learning

NAP 1998

Die Analyse der Ma nahmenstruktur im Bereich der Weiterbildung ergibt im NAP 1998 eine Zahl von 16 Maßnahmen in diesem Bereich (im Vergleich zu einer mehr als doppelt so hohen Zahl von 36 Maßnahmen im Bereich der Erstausbildung). Es ist jedoch anzumerken, daß Weiterbildungsmaßnahmen auch im Rahmen der Maßnahmen zur aktiven Arbeitsmarktpolitik, wie auch im Rahmen der ESF-Strukturpolitik eine wichtige Rolle spielen¹¹, so daß die Gesamtstrategie zur Weiterbildung einen etwas breiteren Rahmen hat. Die Ma nahmenstruktur zur Aus- und Weiterbildung im Rahmen des NAP 1998 spiegelt in gewisser Weise die Schwerpunktsetzung des  sterreichischen Ausbildungssystems im Bereich der Erstausbildung.

¹⁰ Schmidbauer H. (1997) Wie geht’s weiter mit der Weiterbildung, , in: IBW, Hg. (1997) Lebensbegleitendes Lernen. Aktuelle Beiträge zur beruflichen Weiterbildung in Österreich. Schriftenreihe 104 (Februar), 79-87.

¹¹ Vgl. LL 2: Neustart für langzeitarbeitslose Erwachsene und LL 4 Erhöhung der Personenzahl in aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen: Qualifizierung von Arbeitslosen, Wiedereinsteigerinnenprogramm, etc.

Es wird ein breites Spektrum an Maßnahmen ins Auge gefaßt, das in seiner Gesamtheit ein ziemlich umfassendes Reformprogramm für das österreichische Weiterbildungssystem darstellt: Aufbau von Koordinationsstrukturen, Ausbau der Angebote unter der Berücksichtigung des verstärkten Einsatzes der Informationstechnologien (Telelernzentren, Fernstudien), Schritte in Richtung eines übergreifenden Anerkennungssystems (Modularisierung), einige Maßnahmen zur Erweiterung des Zuganges zur Weiterbildung insbesondere durch Abschwächung der sozialen Selektivität, und Förderung der Einbindung der Betriebe und Unternehmen in das Weiterbildungssystem (siehe Kasten).

Maßnahmen zur Weiterbildung im NAP 1998

1) Maßnahmen zur Reform des Institutionengefüges
<ul style="list-style-type: none"> • Einbindung der ArbeitnehmerInnen in betriebliche Innovationsprozesse • Erweiterung der Bildungsdatenbank sowie kostenlose Bildungsberatung • regionale Bildungsverbände
2) Maßnahmen zur Beeinflussung der Angebotsstruktur
<ul style="list-style-type: none"> • Errichtung multifunktionaler Bildungszentren • Einrichtung von Telelernzentren • Ausbau von Fernstudien im 2. Bildungsweg (Schule und Uni), regionale Betreuungseinrichtungen, Postgraduate im Fernstudium) • Modularisierung der Erwachsenen- und postgradualen Bildung • Teilrechtsfähigkeit für Schulen volle Rechtsfähigkeit für Unis um arbeitsmarktrelevante Spezialausbildungen zur Weiterbildung rasch und unbürokratisch anbieten zu können • Verbesserung des Zugangs zur Weiterbildung für regional oder anderweitig Benachteiligte • Projekte zur Modularisierung universitärer Studiengänge
3) Maßnahmen zur Erhöhung der Bildungs- und Ausbildungsbeteiligung
<ul style="list-style-type: none"> • Nachholen des Hauptschulabschlusses für Jugendliche bis 18 • Vorbereitungslehrgänge für Berufsreifeprüfung ausweiten • Förderung von Chancengleichheit (Weiterbildung in Karenz, regionale Strukturen für Frauen, betriebliche Weiterbildung für Frauen) • Arbeitnehmerförderung zur Reduzierung finanzieller Zugangsbarrieren zur Weiterbildung • Neuaustrichtung der Förderung von Investitionen hin zur Berücksichtigung von Bildungsinvestitionen • Verknüpfung der Förderhöhe von Unternehmen gekoppelt an Bildungsinvestitionen

Eine Einigung der wichtigen gesellschaftlichen und politischen Akteure auf dieses Reformprogramm stellt in seinen Umrissen sicherlich einen wichtigen Fortschritt für die österreichische Weiterbildungspolitik dar, im Hinblick auf eine gezielte und wirksame Verwirklichung des Programmes sind jedoch einige Bemerkungen angebracht, bzw. einige Fragen zu stellen:

- Das Programm erscheint in seiner Gestaltung in verschiedener Hinsicht noch sehr offen, indem erste Schritte in den verschiedenen Bereichen angesetzt werden, ohne daß jedoch die zu erreichenden Ziele und die dafür anzusetzenden Mittel ausreichend erkennbar sind.
- Fast noch deutlicher als im Bereich der Erstausbildung bezieht sich das ins Auge gefaßte Maßnahmenspektrum auf den Bereich von Vorleistungen für den Aufbau des Weiterbildungssystems, insbesondere auf die Förderung der Angebotsstruktur und den Aufbau eines institutionalisierten Weiterbildungssystems Die Analyse der Maßnahmen im

Bereich der lebensbegleitenden Weiterbildung zeigt einen deutlichen Schwerpunkt bei Maßnahmen zur Weiterentwicklung der Angebotsstruktur (7 der 16 Maßnahmen; siehe Kasten).

Struktur der Maßnahmen im NAP 1998

Massnahmentyp	Weiterbildung
1) Maßnahmen zur Reform des Institutionengefüges	
1.a. Institutionsverbesserung	1
1.b. Verbindungen	2
2) Maßnahmen zur Beeinflussung der Angebotsstruktur	
2.a. Ausbildungsformen	7
2.b. neue Inhalte	0
3) Maßnahmen zur Erhöhung der Bildungs- und Ausbildungsbeteiligung	
3.a. Ausbildungsplätze	2
3.b. finanzielle Förderung	4
3.c. Laufbahneinfluß	0
4) Maßnahmen am Übergang zwischen Ausbildung und Beschäftigung	
4.a. Auffangeinrichtungen.	0
4.b. Vermittlung	0
Summe	16

- Auch in der Sozialpartnervereinbarung für Ausbildung, Berufserfahrung, Praktika, Verbesserung der Vermittelbarkeit (LL 4) wird auf die Entwicklung der Weiterbildung durch ein ausdrückliches Bekenntnis zur lebensbegleitenden Weiterbildung Bezug genommen (NAP 1998 S.19). Die eingeschlagene Strategie läßt ebenfalls – zumindest indirekt -- einen Schwerpunkt bei der Förderung und Entwicklung des Angebotes erkennen, indem die verstärkte Nutzung der Weiterbildungsinstitute der Sozialpartner, der Ausbau der vorhandenen Infrastruktur im Bereich dieser Anbieter, und die Schaffung neuer Arbeitsplätze im Bereich der beauftragten Bildungsinstitute sehr deutlich betont wird. Eine Gewichtung der Maßnahmen dieses Typs im Vergleich zu Maßnahmen der Förderung des Zuganges (Subjektförderung) wird nicht ausdrücklich vorgenommen, jedoch wird bei den Vorschlägen und Maßnahmen für die Förderung der Zugänglichkeit und der Teilnahme für die ArbeitnehmerInnen sehr deutlich die – tendenziell begrenzende -- Zielgruppenorientierung und die Treffsicherheit betont.
- Maßnahmen zur Einbindung des betrieblichen Sektors und zur Förderung des Zuganges der ArbeitnehmerInnen sind zwar angesprochen, der Schwerpunkt scheint jedoch stärker bei der Förderung von Ausbildungsinstitutionen zu liegen. Angesichts des auch im NAP (indirekt) angesprochenen hohen Monopolisierungsgrades des österreichischen Weiterbildungssystems¹² wie auch der in jüngster Zeit festgestellten stark

¹² NAP, S. 21; OECD (1997), OECD Wirtschaftsberichte 1996-1997: Österreich. Paris: OECD.

überproportionalen Preissteigerungen in diesem Sektor,¹³ wäre diese Schwerpunktsetzung einer tiefergehenden Analyse zu unterziehen.

- Schließlich deutet sich in der Strategie des NAP zur Weiterbildung eine gewisse Arbeitsteilung dergestalt an, daß Maßnahmen mit direktem Bezug zur Beschäftigung (also Maßnahmen des Typs 4 unserer Klassifikation) mehr oder weniger ausschließlich im Rahmen der Arbeitsmarktausbildung vorgesehen sind, was bestimmte Fragen der Arbeitsteilung und Koordination aufwirft. Daher scheint im Rahmen der österreichischen Weiterbildungspolitik auch die Frage berechtigt, inwieweit noch eine bessere Koordination zwischen den Maßnahmen der Arbeitsmarktausbildung und den übrigen Strategien der Weiterbildungspolitik möglich wäre.

NAP 1999

In den Schwerpunktbereichen des NAP 1999 ist zwar eine deutliche Ausweitung der Mittel für aktive Arbeitsmarktpolitik, und darunter auch für Ausbildungsmaßnahmen vorgesehen, die Stärkung des lebensbegleitenden Lernens stellt jedoch keinen wesentlichen Schwerpunkt dar. Im Bereich der LL99 6 wurden quantitative Zielsetzungen zur Ausweitung der Weiterbildungsquote von niedrig Qualifizierten auf das Niveau der mittel Qualifizierten formuliert, jedoch werden keine systematischen Überlegungen über den dafür erforderlichen Mittelaufwand angestellt. In der Steuerreform (LL99 18) ist eine steuerliche Erleichterung für Aus- und Fortbildung vorgesehen (Freibetrag von 9% für Unternehmen, Verbesserung der Absetzbarkeit für ArbeitnehmerInnen).

Einschätzung

Eine wesentliche Frage stellt sich nach wie vor im Hinblick auf die Bewertung der Beteiligung der ArbeitnehmerInnen und der Betriebe und Unternehmen an Weiterbildung, und insbesondere im Hinblick auf die soziale Selektivität und Gefahr der Ausschließung Älterer und wenig Qualifizierter einerseits und auf die Partizipationsmöglichkeiten der kleinen und mittleren Betriebe andererseits: In Abhängigkeit von dieser Bewertung wäre die Gewichtung zwischen Maßnahmen zur Förderung der Angebotsstruktur und Maßnahmen zur Förderung der Beteiligung zu überprüfen und in Richtung letzterer zu verschieben. Auch wenn eine quantitative Zielsetzung zur Anhebung der Beteiligung der wenig Qualifizierten

¹³ Gehmacher, E. (1998), Die Öffnung des Zuganges zur Weiterbildung als gesamtgesellschaftliche Aufgabe. In: BMUK (1998), Europäische Berufsbildungskonferenz. Grundlagendokumente. Wien, 69-76, 69; vgl. auch Ofner / Wimmer (1998).

angegeben ist, bleibt dennoch die Frage bestehen, ob dies durch die angebotsseitige und institutionell orientierte Strategie erreicht werden kann.

Hinsichtlich einer besseren Abstimmung zwischen der Arbeitsmarktausbildung und der Weiterbildung können einige Probleme und Zielkonflikte auftreten, die zur Kenntnis genommen und einer Klärung zugeführt werden sollten. Auf der einen Seite können Qualifizierungsmaßnahmen gezielt für die Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit arbeitsmarktpolitisch benachteiligter Personen oder Gruppen eingesetzt werden (z.B., um aus einer Situation der Langzeitarbeitslosigkeit herauszuführen), auf der anderen Seite sind ausgeprägte Probleme der Wiederbeschäftigung oft auch mit mangelnden oder fehlenden Voraussetzungen für weitergehende Ausbildungsprozesse verbunden (Motivationsprobleme, fehlende Grundkenntnisse, fehlende Lernstrategien aufgrund langer Abwesenheit von Ausbildung, etc.), so daß sich auch im Rahmen der Arbeitsmarktausbildung teilweise das als *Matthäus-Prinzip* bekannte allgemein zu beobachtende Problem der Bindung von Weiterbildungsbeteiligung an den Bildungsstand der Erstausbildung reproduziert: aufgrund der besseren Erfolgchancen werden auch in diesem Bereich tendenziell eher Personen mit besseren Ausgangsbedingungen für Qualifizierung ausgewählt, was durch Mechanismen der Selbstselektion tendenziell noch verstärkt wird.

Daher ist eine klare Zielgruppenorientierung hinsichtlich benachteiligter Personen und Gruppen ein wichtiger Aspekt der arbeitsmarktpolitischen Qualifizierung. Andererseits wird aber aufgrund *Qualifikationslücke* auch der präventive arbeitsmarktpolitische Einsatz von Qualifizierung steigende Bedeutung bekommen, was zu nicht unbedeutenden Zielkonflikten der TeilnehmerInnenwahl, verbunden mit dem erhöhten Risiko von Mitnahmeeffekten, führen kann.

Dieser präventive Einsatz wird die Auswahl für eine Teilnahme naturgemäß in Richtung auf bessere Ausgangsvoraussetzungen beeinflussen und so tendenziell in Richtung des Matthäus-Prinzips wirken, auf der anderen Seite würde eine sehr deutliche Konzentration der Arbeitsmarktausbildung auf benachteiligte Gruppen die Gefahr einer Stigmatisierung dieses Bereiches der Weiterbildung mit sich bringen. Eine balancierte Einbindung der Arbeitsmarktausbildung in die Gesamtstrategie der Entwicklung der lebensbegleitenden Weiterbildung wäre auf Basis dieser Überlegungen von großer Wichtigkeit.

Schließlich kann man die österreichische Strategie auf die Grundelemente einer Strategie für die Entwicklung des lifelong learning, wie sie im Papier der Kommission (EU, Council 1999, Setting targets ...) entwickelt wurde, beziehen:

1. *Diversifizierung* der Lernmöglichkeiten und Instrumente, bei gleichzeitiger Suche nach *Qualitätssicherung*
2. *Erweiterung* des Zuganges, bei Berücksichtigung *benachteiligter* Gruppen
3. Ausweitung der *Zertifizierungs und Anerkennungssysteme* für Fähigkeiten und Kompetenzen
4. *Verantwortlichkeit* der Individuen und Stakeholders, Regierung und Sozialpartner sorgen für den *Rahmen*

Der österreichische NAP konzentriert sich auf den Punkt (2), berücksichtigt durch Schritte in Richtung längerfristiger Maßnahmen bis zu einem gewissen Grad die Punkte (1) und (4) -- jedoch der Punkt (3), die Ausweitung der Zertifizierungs und Anerkennungssysteme wird nicht erkennbar wahrgenommen.