
Lebenslanges Lernen in Österreich – Ansätze und Strategien im Lichte neuerer Forschung

Lorenz Lassnigg

Die Herausforderung der Entwicklung und Umsetzung von Strategien des *Lifelong Learning* ist seit längerem bereits zu einem ziemlich allgemein geteilten Bestandteil der politischen Rhetorik quer über die meisten politischen Richtungen geworden. Das Schlagwort des *Lifelong Learning* bezeichnet in der einschlägigen Diskussion einen umfassenden bildungspolitischen Neuansatz, der sich nicht nur auf den Bereich der Weiterbildung von Erwachsenen, sondern auch auf die Erstausbildung bezieht. In den letzten fünf bis zehn Jahren haben sich viele Forschungen und Überlegungen zu einer Art politischen Programmatik gebündelt, die bei aller Komplexität der Problematik ziemlich klare allgemeine Weichenstellungen vorschlägt.¹

In einem neueren Europäischen Dokument wird eine sehr breite Definition von *Lifelong Learning* vorgeschlagen: jede zielgerichtete Lernaktivität, ob formal oder informal durchgeführt, mit dem Ziel der Verbesserung von Wissen, Fähigkeiten und Kompetenzen.² 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.

Während diese Definition im wesentlichen die Kategorien von Lernaktivitäten umschreibt, die subsumiert werden sollen, gibt die OECD auf der Basis einschlägiger Literatur sechs allgemeine Elemente als gemeinsamen Kern der meisten Interpretationen dieses Begriffs an, die auch qualitative Aspekte ansprechen:³

- 1.) Lernprozesse von "intrinsischem" Wert, im Gegensatz zu einer rein "instrumentellen" Interpretation;
- 2.) Universeller Zugang zu den Bildungsprozessen;
- 3.) Bedeutung von nicht-formalisiertem Lernen;
- 4.) Vielfalt von Lehr-Lernmethoden und -mitteln;
- 5.) Förderung der persönlichen Voraussetzungen für weiteres Lernen, möglichst selbstorganisiert und unabhängig;
- 6.) Abgrenzung gegenüber Konzepten abgeschlossener Bildung ("*front end educational philosophies*").

Eine Befragung der EU-Mitgliedsländer über den Beitrag ihrer nationalen Bildungssysteme zum lebenslangen Lernen vom September 1999⁴ hat gezeigt, daß jeweils eher informelle Definitionen vorherrschen, die aus den genannten Elementen bestehen und eine breite Vielfalt von Maßnahmen und Aspekten umfassen. „*Employability*“ und die Betonung der Zusammenhänge von Bildung und Beschäftigung sowie der Kooperation zwischen verschiedenen Bereichen sind wichtige zusätzliche Aspekte.

Der vorliegende Beitrag versucht eine Verbindung zwischen einigen Aspekten der neueren Forschung und der österreichischen Situation herzustellen. In einem ersten Abschnitt werden die Grundlinien der internationalen Programmatik skizziert. Im zweiten Abschnitt wird ein Überblick über *Lifelong Learning* in Österreich gegeben, und es wird auf offene Fragen hingewiesen. Im dritten Abschnitt werden im Zusammenhang mit neueren Forschungsergebnissen Ansätze und Überlegungen für die Entwicklung von politischen Strategien diskutiert. Abschließend werden einige Fragen für die österreichische Politik angesprochen. Angesichts der Breite und Vielfalt der dargestellten Problematik wird die Erarbeitung einer gemeinsam geteilten Problemdefinition als gegenwärtig wichtigster Schritt der Herausarbeitung einer konkretisierten Strategie des *Lifelong Learning* für Österreich gesehen – im Gegensatz zur vorherrschenden Neigung, über Lösungen zu diskutieren, bevor die Problemdefinition klar ist.

1. Weichenstellungen der Programmatik des *Lifelong Learning* in der Europäischen Politik

Die Europäische Union hat ihre Position zur Entwicklung einer Strategie des lifelong learning vor allem seit 1991 sukzessive ausgearbeitet,⁵ die Konkretisierung und politische Umsetzung wurde im Rahmen der Beschäftigungspolitik (Luxemburg-Prozeß) deutlich verstärkt. Darüber hinaus wird an verschiedene Initiativen in Richtung eines klareren europäischen Rahmens für die Bildungspolitik gearbeitet, und am Gipfel in Lissabon (2000) wurde eine verstärkte Verbindung mit den Aktivitäten der Innovationspolitik angekündigt.⁶

Unter Berücksichtigung der länderspezifischen Unterschiede und der Erfahrungsberichte der Umsetzung der Beschäftigungspolitik im ersten Jahr (1998) wurden die Grundelemente einer Europäischen Strategie entwickelt, die sich sehr deutlich an die Überlegungen der OECD anlehnen und diese weiterkonkretisieren.⁷ Als allgemeine Zieldimensionen werden einerseits die Erweiterung der Beteiligung an Lern- und Bildungsprozessen (Input), und andererseits auch das Erreichen von messbaren Ergebnissen (Output) aufgespannt. Die Möglichkeiten und Probleme der adäquaten und über die Mitgliedstaaten vergleichbaren Messung der Fortschritte (*Monitoring* und *Benchmarking*) sind einer der wichtigsten Gesichtspunkte der europäischen Strategie und werden gegenüber der UNESCO deutlich stärker akzentuiert.

Die strategischen Grundelemente decken die verschiedenen Dimensionen der Bildungspolitik ab:

- die Bereitstellung und Diversifizierung qualitativ angemessener Lern- und Bildungsmöglichkeiten unter Berücksichtigung von Qualitätssicherung (Prozeß);
- die Zugangs- und Partizipationsmöglichkeiten unter Berücksichtigung von benachteiligten Gruppen (Input);
- die Erfassung der Ergebnisse mittels Zertifizierung und Anerkennung von Fähigkeiten und Kompetenzen (Output);
- und die Verteilung der Rollen und Verantwortlichkeiten zwischen den verschiedenen Akteuren (Rahmen).

Aufgrund der Erfahrungen der Länder werden diese Grundelemente in qualitativer Hinsicht konkretisiert und spezifiziert, wobei bestimmte Prioritäten betont werden. Besonderes Gewicht wird auf neue Methoden und Verfahren, auf die Bekämpfung von Benachteiligung und Ungleichheit, auf das Zusammenspiel mit Arbeit und Beschäftigung und auf balancierte Beteiligung an der Verantwortung für das Bildungssystem gelegt.

2. Lifelong Learning in Österreich

2.1 Ansätze einer Strategie

Hinsichtlich einer Strategie des *Lifelong Learning* gibt es zwar von den verschiedenen Akteuren ein allgemeines Bekenntnis dazu,⁸ jedoch bislang keine explizite Formulierung eines strategischen Ansatzes. Die Europäische Beschäftigungspolitik hat in Form der Nationalen Aktionspläne (NAP) von 1998 und 1999 die Formulierung einer Sozialpartnervereinbarung und auch die Entwicklung und Umsetzung von einem breiten Spektrum an Regierungsmaßnahmen angeregt, die implizit einen strategischen Ansatz erkennen lassen. Der österreichische Gebrauch des Begriffes von Lifelong Learning wird im EURYDICE Survey folgendermaßen zusammengefaßt: "The concept of lifelong learning is thus used in the sense of 'continuing education', referring to an expansion in education and training provision, improved access to programmes and increasing permeability of the system to improve the qualifications of the working age population."⁹

Diese Zusammenfassung mit den Stichworten Weiterbildung, Ausweitung des Angebotes, verbesserter Zugang und verbesserte Durchlässigkeit entspricht auch der Analyse im Rahmen der begleitenden Bewertung der NAP 1998 und 1999.¹⁰ Die Maßnahmenstruktur des NAP zur Aus- und Weiterbildung spiegelt einerseits in gewisser Weise die starke Schwerpunktsetzung des österreichischen Ausbildungssystems im Bereich der Erstausbildung wider, andererseits wurde mit den vorgeschlagenen Maßnahmen im Rahmen des NAP 1998 aber auch indirekt erstmals eine vergleichsweise umfassende Strategie zur Entwicklung der Weiterbildung und des *Lifelong Learning* in Österreich von politisch verantwortlicher Stelle formuliert, die von einem breiten Rahmen an Akteuren getragen ist. 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.

Die strategische Orientierung dieses Maßnahmenpektrums ist im Hinblick auf die eingangs skizzierte Programmatik jedoch ziemlich eingeschränkt. Die angestrebte Ergebnisorientierung ist nicht zu erkennen, das Programm ist 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. Das Maßnahmenpektrum bezieht sich v.a. auf den Bereich von Vorleistungen für den Aufbau des Weiterbildungssystems, insbesondere auf die Förderung der Angebotsstruktur und den Aufbau eines institutionalisierten Weiterbildungssystems. 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 werden. Eine Gewichtung der Maßnahmen dieses Typs im Vergleich zu Maßnahmen der Förderung des Zuganges (Subjektförderung) wird nicht ausdrücklich vorgenommen, jedoch werden 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 und wurden auch in der Steuerreform durch steuerliche Erleichterungen für Aus- und Fortbildung (Freibetrag, bessere Absetzbarkeit) berücksichtigt, der Schwerpunkt liegt jedoch stärker bei der Förderung von Ausbildungsinstitutionen. Schließlich deutet sich in der Strategie des NAP zur Weiterbildung eine gewisse Arbeitsteilung dergestalt an, daß Maßnahmen mit direktem Bezug zur Beschäftigung mehr oder weniger ausschließlich im Rahmen der Arbeitsmarktausbildung vorgesehen sind.

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 Einklang mit den Empfehlungen der Europäischen Beschäftigungsstrategie werden quantitative Zielsetzungen zur Erhöhung der Weiterbildungsquote von Geringqualifizierten auf das Niveau jener der Beschäftigten mit mittlerer Qualifikation formuliert, jedoch keine systematischen Überlegungen über den dafür erforderlichen Mittelaufwand angestellt, und auch der Zeithorizont dieser Zielsetzung ist nicht näher spezifiziert.

2.2 Befunde zur Partizipation und Finanzierung

Untersuchungen und Auswertungen von empirischen Daten zur Weiterbildung gibt es seit den siebziger und achtziger Jahren, verstärkt seit dem Beginn der neunziger Jahre.¹¹ Es besteht jedoch Einigkeit darüber, daß der Informations- und Wissensstand nach wie vor schlecht ist, im Bereich der Finanzierung ist die Unsicherheit noch größer als im Bereich der Beteiligung.

2.2.1 Partizipation

Die empirischen Erhebungen der siebziger und achtziger Jahre haben teilweise widersprüchliche Ergebnisse zur Partizipation ergeben. Die verfügbaren Mikrozensuserhebungen aus diesem Zeitraum, die auf einem eher engen Konzept von kursmäßiger Weiterbildung basiert waren, haben für Österreich noch eine vergleichsweise niedrige Weiterbildungsbeteiligung in der Größenordnung von 10% der Berufstätigen pro Jahr und insbesondere auch eine vergleichsweise sehr hohe soziale Selektivität ergeben.¹² Nach anderen Schätzungen war die Weiterbildungsquote Ende der achtziger Jahre bereits doppelt so hoch, wobei diese große Differenz nicht leicht aufklärbar war. Das Ländermittel für OECD-Länder mit bekannter Weiterbildungsquote lag 1992 jedoch immer noch deutlich höher, nämlich bei 35%.¹³

Neuere Schätzungen gehen für Österreich von einer jährlichen Beteiligungsquote an einer "organisierten" Form von Weiterbildung von 26% aus, insgesamt als "weiterbildungsaktiv" eingestuft werden 58% der Berufstätigen.¹⁴ In der Arbeitskräfteerhebung wird die Beteiligung an Weiterbildung für die letzten vier Wochen vor der Erhebung erfragt. Diese Erhebungen liegen den europäischen Vorschlägen für die Indikatorenbildung zugrunde, und die österreichische Beteiligungsquote ist mit 8-10% vergleichsweise günstig.¹⁵

Die Auswertung der Informationen der Arbeitskräfteerhebung von 1997 zur Beteiligung an Weiterbildungsmaßnahmen in Österreich im Vergleich zur Europäischen Union hat die Informationsbasis in diesem Bereich verbessert, wenn auch noch einige Fragen im Vergleich zu anderen Datenbasen offen bleiben müssen. Wichtige Ergebnisse sind die folgenden:

- Die Weiterbildungsquote der 25- bis 59jährigen Berufstätigen liegt in Österreich etwa im EU-Durchschnitt, an sechster Stelle hinter den skandinavischen Ländern, den Niederlanden und dem Vereinigten Königreich.
- Die Relation zwischen den Beteiligungsquoten der Berufstätigen auf hohem und mittlerem Qualifikationsniveau im Vergleich zu den Berufstätigen mit niedrigem Qualifikationsniveau als Indikator für die soziale Selektivität des Weiterbildungssystems zeigt eine vergleichsweise günstige Position für Österreich.
- Nach Betriebsgrößen zeigt sich in den Daten der Arbeitskräfteerhebung eine im EU-Vergleich höhere Beteiligung in den kleineren Betrieben in Österreich.
- Mit steigendem Alter sinkt die Beteiligung an Weiterbildung deutlich (von

über 10% bei den bis zu 30jährigen auf unter 5% bei den über 50jährigen. Mit Ausnahme der jüngsten und der ältesten Altersgruppe liegt die Beteiligung in Österreich höher als im EU-Durchschnitt. Die Differenzierung nach dem Geschlecht ergibt im EU-Vergleich unterschiedliche altersspezifische Muster nach Männern und Frauen: Während in Österreich die Beteiligungsquote der Männer in allen Altersgruppen über dem EU-Durchschnitt liegt, haben die 35- bis 44jährigen Frauen in Österreich eine etwas höhere Beteiligungsquote, während die über 45jährigen Frauen unter dem EU-Durchschnitt liegen.

- Im innerösterreichischen Vergleich zwischen Männern und Frauen läßt sich aus dem Vergleich der Quoten auf Benachteiligungen der Frauen gegenüber den Männern vor allem im Bereich der 30- bis 34jährigen und im Bereich der über 45jährigen schließen – nur in einer Altersgruppe, bei den 40- bis 44jährigen, ist die Beteiligungsquote der Frauen höher als die der Männer.
- Der Vergleich nach Berufsgruppen zeigt wie im Gesamtdurchschnitt gegenüber der EU eine durchgängig erhöhte Beteiligung. Insbesondere in den technischen und den gewerblichen Berufen sowie in der Land- und Forstwirtschaft ist die österreichische Beteiligung deutlich erhöht. In keiner dieser breiten Berufsgruppen liegt die österreichische Beteiligung an Weiterbildung unter dem EU-Durchschnitt.
- Die Auswertung nach dem Kriterium der Arbeitszeit läßt darauf schließen, daß Männer vermutlich häufig *wegen* der Weiterbildung teilzeitbeschäftigt sind. Bei den Frauen ergeben sich sehr ähnliche Quoten bei den Voll- und den Teilzeit-Beschäftigten.

2.2.2 Finanzierung

Als grober Richtwert für die Aufteilung der Kosten wird in der internationalen Diskussion heute eine Relation von 1:1:1 für Unternehmen, ArbeitnehmerInnen und öffentliche Hand vorgeschlagen. Es ist offensichtlich, daß der Vorschlag, die Finanzierung der Weiterbildung durch die drei beteiligten Akteure zu gleichen Teilen zu organisieren, eine glaubwürdige und von den politischen Akteuren geteilte Erfassung des Status quo erfordert.¹⁶ Wendet man sich nun den vorhandenen Informationen zur Finanzierung der Weiterbildung in Österreich zu, so haben einige neuere Studien versucht, den Umfang der aufgewendeten Mittel abzuschätzen bzw. zusammenzustellen.¹⁷ Mit diesen Studien sind Fortschritte hinsichtlich eines flächendeckenden Überblicks über die österreichischen Bildungsausgaben erzielt worden, wenn auch die empirische Basis in einer Reihe von Punkten noch sehr schwach ist. Insbesondere bei der Erfassung der privaten Beiträge kann bisher nicht von gesicherten Befunden, sondern nur von ersten, vorläufigen Schätzungen gesprochen werden. Da man bei allen Komponenten, also auch bei der öffentlichen Finanzierung, nicht auf ein zusammenhängendes und regelmäßiges Berichtssystem zurückgreifen kann, müssen selbst die im Prinzip vorhandenen Informationen aus vielen ver-

schiedenen, teilweise nicht ohne weiteres zugänglichen Quellen zusammengestellt werden. Man kann daher ohne beträchtlichen Aufwand zum gegenwärtigen Stand keine zusammenhängende Zeitreihe der aufgewendeten Mittel herstellen, sondern ist auf punktuelle Präsentationen aufgrund vorhandener Analysen angewiesen.¹⁸

Ein grober Querschnitt der Ausgaben für Erwachsenenbildung kann aufgrund der vorhandenen Zusammenstellungen und Schätzungen etwa für das Jahr 1995 präsentiert werden (die zugrundegelegten Werte beziehen sich nicht immer auf das gleiche Jahr, manche sind zeitlich nicht genau zuordenbar). Diese Werte liegen in verschiedenen Varianten auch den für Österreich präsentierten Werten in international vergleichenden Studien der OECD und der EU (CEDEFOP) wie auch der aktuell in der österreichischen Diskussion verwendeten Datenbasis zugrunde. Mit allen Vorbehalten und aufgrund einer Reihe von Vorentscheidungen bei der Auswahl der jeweiligen Werte ergibt sich ein grober, gerundeter vorläufiger Schätzwert der Ausgaben für Erwachsenenbildung von maximal 25,2 Mrd. Schilling (1995), der sich hinsichtlich der Aufbringung der Mittel folgendermaßen zusammensetzt: Die Aufbringung der Mittel durch Öffentlichkeit, Individuen und Betriebe ergibt etwa 6,6 Mrd. : 6,9 Mrd. : 11,7 Mrd. öS.¹⁹

- Nach der Regel der Gleichverteilung würden sich auf Basis der gegebenen Summe 8,4 Mrd. für jede der drei Parteien ergeben, also ein rechnerisches "Defizit" für die öffentliche Hand von 1,8 Mrd., für die Individuen von 1,5 Mrd. und ein entsprechender "Überschuß" bei den Betrieben von 3,3 Mrd. öS. Wenn man davon ausgeht, daß Unterinvestition vorliegt und daß die Ausgaben der Betriebe den Maßstab für ein "Gleichgewicht" auf gegebenem Niveau darstellen, so würde sich eine Gesamtsumme von 35,1 Mrd. öS ergeben ($3 \times 11,7$ Mrd. öS). Für den Ausgleich der "Unterinvestition" wäre eine hypothetische Summe von 9,9 Mrd. öS erforderlich²⁰, die zusätzlich aufzubringen wäre. Unter der Vorgabe der Gleichverteilung der Aufbringung zwischen den drei Parteien wären davon von der öffentlichen Hand 5,1 Mrd. ($11,7 - 6,6 = 5,1$ Mrd. öS) und von den Individuen 4,8 Mrd. ($11,7 - 6,9 = 4,8$ Mrd. öS) zusätzlich aufzubringen.²¹
- Außer dieser Rechnung gibt es mehrere Alternativrechnungen. Zunächst könnte man verschiedene Varianten von Berechnungen bzw. Schätzungen für die drei Komponenten heranziehen, da die präsentierte Rechnung eine gewisse Willkürlichkeit enthält: Erstens handelt es sich bei der Schätzung der Aufwendungen der Betriebe um eine mittlere von mehreren Varianten. Zweitens handelt es sich bei den Aufwendungen der Individuen um eine Maximalvariante. Drittens gibt es verschiedene Zusammenstellungen der öffentlichen Ausgaben. Viertens handelt es sich um das Niveau von 1995, und es stellt sich die Frage der Veränderungen seitdem, wobei auch die Variabilität in der Zeit eine Rolle spielt (beispielsweise gab es im Bereich der Arbeitsmarktausbildung 1999 einen sprunghaften Zuwachs, dessen Nachhaltigkeit jedoch unsicher ist, aber auch die verschiedenen Beiträge können unterschiedlich wachsen).

- In der Studie von Ofner und Wimmer (1998) wird eine andere Vorgangsweise für die Berechnung der "Unterinvestition" gewählt. Aufgrund von OECD-Benchmark-Werten wird 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. öS jährlich für Erwachsenenbildung geschätzt, wobei hier vor allem an die öffentliche Hand gedacht wird.
- Gerhard Riemer (1999) geht bei der Veranschlagung der erforderlichen Investitionen von der Relation des Qualifikationserwerbs zwischen Erstausbildung und Weiterbildung aus: "Da wir ca. 70% unseres Wissens und Könnens nach der Erstausbildung erworben haben, muß dies auch Konsequenzen für die Bildungsbudgets haben. Wenn heute die Relation von Investitionen in die Erstausbildung zur Weiterbildung 90:10 beträgt, ist dieser stufenweise auf 70:30 zu verändern."²² Diese Knüpfung der Weiterbildungsausgaben an die Ausgaben für die Erstausbildung wirft die Frage nach der zugrundeliegenden Basis wie auch die Frage nach den Quellen für die Aufbringung der Mittel auf: Bezieht man die Relation nur auf die öffentliche Komponente, so stellt sich die Frage, was als Bildungsbudget für Erstausbildung gerechnet werden soll (nur Berufsbildung? Einschluß der Hochschulbildung, wie zu berechnen? Einschluß der Pflichtschule bzw. der Allgemeinbildung?), ebenso, was als Bildungsbudget für Weiterbildung gerechnet werden soll (insbesondere Einschluß der Arbeitsmarktausbildung oder nicht? Eine Sonderfrage bezieht sich auf die betrieblichen Ausgaben für die Lehrlingsausbildung und deren zunehmende öffentliche Förderung.) Wenn die Basis gefunden ist, so ist weiter zu fragen, ob die angestrebte Relation durch eine Umschichtung und damit eine Reduzierung der Erstausbildung erreicht werden soll, oder ob eine Ausweitung des gesamten Budgets oder eine Mischung der beiden Strategien gewählt werden soll.

2.3 Punkte der Diskussion um strategische Orientierungen

Die politischen Auseinandersetzungen um die Entwicklung von politischen Strategien im Bereich der Weiterbildung sind von grundlegenden Meinungsverschiedenheiten geprägt, wobei die Trennlinien vor allem zwischen den Sozialpartnern und den mit diesen verbundenen Institutionen verlaufen. Die wesentliche inhaltliche 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. Meinungsverschiedenheiten bestehen ferner hinsichtlich der inhaltlichen Prioritätensetzung allgemeine vs. berufliche Weiterbildung. Eine weitere Meinungsverschiedenheit, die jedoch weniger deutlich ausgeprägt ist, betrifft die Einschätzung des Umfanges der Weiterbildung, die Frage, ob das gegenwärtige Niveau im Prinzip ausreicht, oder ob eine deutliche Erweiterung der Partizipation erforderlich ist.

Die AutorInnen des Hintergrundberichtes für die OECD-Finanzierungsstudie²³ 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 Verbänden der Erwachsenenbildung 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;
- * 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.

Eine grundlegend andere Position zur Gestaltung der Rahmenbedingungen wird von Schmidbauer²⁴ 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'."²⁵ Der Handlungsbedarf wird bei der Nachfrageförderung 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."

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

Wenn man diese Diskussion im Rahmen des breiteren Konzepts von Koordinationsmechanismen betrachtet, so herrscht genaugenommen eine weitestgehende Begriffsverwirrung, die von der konzeptionellen Staat-Markt-Dichotomie geprägt ist. Die Beteiligten dieser Auseinandersetzung,

und zwar beide Kontrahenden, gehen davon aus, daß in der Realität der Markt den vorherrschenden Mechanismus abgibt – die eine Seite, um ihn zu verteidigen, die andere Seite, um auf seine Nachteile hinzuweisen und stärkere Regulation einzufordern.

Eine dritte Kritiklinie liegt gewissermaßen quer zu diesen beiden Positionen: die Kritik an der "Monopolisierung" des "Weiterbildungsmarktes" durch die großen Anbieterorganisationen. Diese Kritik wird durch vorhandene empirische Befunde zur Weiterbildung durchaus gestützt.²⁶ Der hohe "Monopolisierungsgrad" des österreichischen Weiterbildungssystems ist jedoch nicht nur Gegenstand von Kritik, sondern wird in der österreichischen Diskussion überwiegend positiv gewertet, als Zeichen für die hohe Akzeptanz dieser Institutionen.²⁷

Dies verweist auf ein Grundelement des österreichischen Koordinationsystems, das hinter der Metaphorik des Marktes verschwindet, und in der Diskussion kaum explizit gemacht wird: Der überwiegende Teil der Weiterbildungsstrukturen kann als Form der Produktion von kollektiven Gütern als Alternative zur marktmäßigen Produktion interpretiert werden²⁸ – in dieser Sicht handelt es sich also nicht um einen "monopolisierten Markt", sondern in der Hauptsache gar nicht um einen Markt.

Ein weiterer Aspekt, der in der weiterbildungspolitischen Diskussion nicht genügend beachtet und vermutlich auch in seiner Komplexität und Wirksamkeit unterschätzt wird, betrifft die regionale und lokale Dimension. Die Kompetenzverteilung im Bereich der Erwachsenenbildung siedelt beim Bund schwache und zersplitterte Kompetenzen an und verteilt einen etwas größeren Bereich der Aktivitäten auf die Länder. Dadurch gibt es keine zentrale Koordinationsinstanz, die auf gesetzlicher Ebene begründet ist. Die Diskussion bezieht sich kritisch darauf, indem jedoch diese staatliche Form übergreifender Koordination, letztlich im hierarchischen Modell, tendenziell als einzige Möglichkeit ins Auge gefaßt wird.²⁹ Andererseits werden in dieser Diskussion aber die Potentiale gerne übersehen, die sich in den regionalen und lokalen Strukturen entwickeln können und neuerdings mit dem Begriff des "regionalen Innovationssystems" verbunden werden. Allerdings verweisen die bisherigen Studien auf die hohe Komplexität und die vielen ungelösten Fragen und praktischen Koordinationsprobleme, die in diesem Bereich stecken.³⁰

3. Einige Fragen im Lichte neuerer Forschungsergebnisse

3.1 Politische Konsequenzen aus Marktversagen

Der Großteil der Diskussionen um die bildungspolitische Programmatik hat sich in den letzten Jahrzehnten auf die Alternative zwischen staatlicher Bürokratie und dereguliertem Markt als Koordinations- und Steuerungsmechanismen bezogen. Nachdem zwischen den fünfziger Jahren und der Mitte der siebziger Jahre die wichtigste Entwicklungsstrategie in der Ausdehnung von rationaler Planung in den staatlichen Bürokratien gesehen

wurde, waren die siebziger Jahre bereits durch vielerlei Kritik am bürokratischen Modell und der technokratischen Politik geprägt. Aus der Perspektive der OECD³¹ hat nach der Periode der Makro-Planung um 1970 eine Wendung in Richtung qualitativer Aspekte auf der Ebene der Schulen stattgefunden, die Initiativen auf der Mikroebene wurden zunächst aber noch nicht mit der Frage der Gestaltung der Makrostrukturen verknüpft. Erst im Zusammenhang mit dem neo-konservativen Angriff auf den Wohlfahrtsstaat in den achtziger Jahren wurde eine nächste Stufe erreicht, als der Marktmechanismus als Alternative zur Bürokratie an Einfluß gewann. Die Etablierung von Quasi-Märkten, "the separation of purchaser from provider and an element of user choice between providers", ist zu einem zentralen Element der Reform geworden.³² Der Staat ist jedoch nicht verschwunden, sondern hat eine veränderte Rolle eingenommen, die von Guy Neave³³ als "evaluative state" bezeichnet wird: Die Beziehung zwischen dem Staat und dem Bildungswesen wird reformuliert, indem neue intermediäre Körperschaften ("trusts", "agencies" etc.) eingeschoben werden, die anstelle der traditionellen Strukturen verstärkt "leadership" und Managementmethoden einsetzen.³⁴

Die skizzierte bildungspolitische Programmatik des *Lifelong Learning* läßt sich unschwer in diese allgemeine Bewegung einordnen, indem die Perspektive auf den Gesamtprozeß des lebenslangen Lernens in Erstausbildung und Weiterbildung de facto auch das Zusammenspiel der traditionell staatlich organisierten Erstausbildung einerseits mit den traditionell eher fragmentierten, auf verschiedenen Formen von privaten oder gemeinschaftlichen Initiativen beruhenden, mehr oder weniger schwach ausgeprägten "Systemen" der Erwachsenenbildung und Weiterbildung andererseits betrifft.

Nachdem das Pendel in den achtziger Jahren zunächst in Richtung "Staats- oder Politikversagen" ausgeschlagen hatte, wird in letzter Zeit wieder den verschiedenen Möglichkeiten und Spielarten des Marktversagens größere Aufmerksamkeit zugewendet. David Finegold hat in seiner Analyse der konservativen Ausbildungspolitik im Vereinigten Königreich die Frage nach Marktversagen in Quasi-Märkten aufgeworfen und gezeigt, daß die Schaffung von "market analogons" zur Überwindung von Staatsversagen zu neuen Formen des Staatsversagens und des Marktversagens geführt hat. Er hofft, "... to move the policy debate beyond the false dichotomy between benign governments and perfect markets toward a more productive, realistic assessment of the mix between imperfect markets and imperfect government".³⁵ Die Debatte um die Wahl der Steuerungsmechanismen hat sich somit auch auf theoretisch-konzeptioneller Ebene in den Zwischenbereich zwischen den Extremen der reinen Marktsteuerung und der völlig öffentlichen Bereitstellung verlagert.³⁶

Allison Booth und Dennis Snower³⁷ schlagen als Ergebnis aus ihrer Zusammenführung von eindrucksvollem neuerem Material und aus wesentlichen theoretischen Weiterentwicklungen zu dieser Problematik vor, die Politik erstens auf einer genaueren Analyse der Faktoren aufzubauen, die zu

Marktversagen führen, und zweitens eine Bilanzierung der erwarteten Vor- und Nachteile von Marktversagen gegenüber den erwarteten Kosten von Politikversagen vorzunehmen. Erst wenn eine positive Bilanz verbleibt, sollen Eingriffe stattfinden. Sie versuchen, für spezifische Formen von Marktversagen jeweils spezifische politische Gegenmittel anzugeben.

Diese Untersuchungen demonstrieren einerseits eindrucksvoll das Spektrum an Spielarten, in dem Marktversagen bei der Bereitstellung von Qualifikation durchaus auch breitere wirtschaftliche Auswirkungen zeitigen kann, andererseits wird aber trotz dieser Probleme grundsätzlich an der Überlegenheit des Marktmechanismus festgehalten und für sehr genau begründete und spezifische Formen von Eingriffen plädiert. Zusammenfassend gehen Booth und Snower von einer beträchtlichen Zahl an spezifischen Mechanismen möglichen Marktversagens aus und stellen diesen Mechanismen eine fast ebenso grosse Zahl an politischen Maßnahmen gegenüber: Aus 18 unterscheidbaren Formen von Marktversagen, die jeweils paarweise mit 14 politischen Maßnahmen kombiniert sind, ergeben sich aufgrund von Überschneidungen bzw. Mehrfachzuordnungen 27 unterscheidbare spezifische Problemlösungen (siehe Tabelle 1).

Bestimmte politische Maßnahmen werden als Lösungen für mehrere Formen von Marktversagen angesehen. Dies gilt vor allem für zwei prominente Maßnahmen, *Bildungsgutscheine* und Bindung von Unterstützungszahlungen an Weiterbildung (diese Maßnahme spielt unter dem Titel der „Aktivierung“ von passiven Maßnahmen der Arbeitsmarkt- oder Sozialpolitik eine wichtige Rolle). Umgekehrt erscheinen manche Formen von Marktversagen durch mehrere Eingriffe lösbar. Dies gilt für die Kreditrestriktionen auf der Seite der Individuen und für die *Low-Skill/Bad-Job-Trap*, derzufolge ein schwaches Qualifikationsangebot die Entstehung von schlechten Jobs befördert. Diese Überschneidungen sind jedoch nicht sehr zahlreich, so daß man keinesfalls von „Allheilmitteln“ sprechen kann. Andererseits gibt es aber auch wenige ganz eindeutige Beziehungen der Art, dass eine Maßnahme auf eine spezifische Form des Marktversagens bezogen ist, und diese liegen im Bereich der Bildungspolitik: Lösung von Informationsproblemen durch Akkreditierungsprogramme und Lösung von Mißverhältnissen zwischen Allgemeinbildung und Berufsbildung durch öffentliche Förderung der Allgemeinbildung.

Wenn man die Struktur dieser paarweisen Zusammenhänge näher untersucht, so kann man ein „mapping“ von einigen in sich mehr oder weniger stark zusammenhängenden Problem- und Politikfeldern konstruieren, in denen sich bestimmte geläufige oder typische Diskussionsbereiche bündeln:

- Die typischen Hindernisse für Betriebe und Individuen, in Ausbildung zu investieren, die Abwerbung („*Poaching*“) und die Kreditrestriktion werden durch die *Aktivierung* bekämpft, in diesem Feld liegen außerdem die Umlagesysteme („*Levies*“) sowie verschiedene Formen von Kreditsystemen als Maßnahmen, bzw. die Trainingsrisiken und mögliche Verzerrungen durch Unterstützungszahlungen.

Tabelle 1: Formen möglichen Marktversagens und geeignete politische Gegenmittel

Market failure	Policy measures
Low-skill/bad job trap; risk management; external production economies; low-skill/low-tech trap	Training vouchers
Information	Accreditation programmes
High-wage/low-skill trap	Apprenticeship contracts
High-wage/low-skill trap	Wage differentials
External production economy; complementarities labour – capital	Investment tax credits, depreciation allowances
Innovation – skills interaction; low-skill/low-tech trap	Property rights on innovation
Education – vocational training	Public support for education
Imperfect competition, a) tax, b) regulatory distortions	Reducing entry barriers for new firms
Credit constraints; training risk	Government provision of loans
Credit constraints	Conditional loan guarantees
Poaching; low-skill/bad job trap	Levy system
Internalization of uncompensated costs/benefits: a) wage, b) risk	Social partnership
Imperfect competition	Centralized collective bargaining over education
Unemployment benefit, welfare payment; credit constraints; low-skill/bad job trap; poaching	Linking training subsidies to ue-benefits and welfare payments (esp. for the long-term, unskilled unemployed)

Quelle: Booth, Snower (1996; Zusammenfassung durch d. Verf.)

- In einem weiteren Feld bündeln sich verschiedene Probleme, die mit schwachem Qualifikationsangebot sowie mit dem Syndrom Technik-Innovation-Rationalisierung³⁸ zusammenhängen, wo *Bildungsgutscheine*, teilweise auch Formen von Steuererleichterungen bzw. Abschreibungen sowie Eigentumsrechte auf Innovation als Lösung angeboten werden.
- Gegenmittel gegen die *Low-Skill/Bad-Job-Trap* sind sowohl Aktivierung als auch Bildungsgutscheine.

- Wettbewerbsprobleme (eingeschränkter Wettbewerb, Verzerrungen durch Regulierung oder Steuern) können durch reduzierte Marktzutrittsbarrieren bzw. durch stärker zentralisierte Verhandlungssysteme bekämpft werden.
- Neben diesen Wettbewerbsproblemen umfassen mehrere spezifische Felder bestimmte Aspekte des Korporatismus: Sozialpartnerschaft wird als Mittel zur Internalisierung von unkompensierten Kosten/Nutzen-Vorteilen bei Löhnen oder Risiken gesehen; Lehrlingssysteme (und hohe Lohn-differentiale)³⁹ bilden ein Gegenmittel gegen die *High-Wage/Low-Skill-Trap*, wo hohe Löhne ein Hindernis gegen Humankapital-Investitionen darstellen.

Dieser Ansatz überschreitet die pauschale Gegenüberstellung der Argumente und gibt einen Leitfaden für nähere Analysen in einem spezifischen Bildungssystem.

3.2 Finanzierungsformen und politische Prioritäten

Für die Frage, auf welche Weise die Mittel für Weiterbildung aufgebracht werden sollen, gibt es in der Diskussion seit langem eine Reihe von unterschiedlichen Modellen der Regulation und Finanzierung. Vor allem die folgenden fünf Modelle sind in der Diskussion seit langem präsent:⁴⁰

- Finanzierung durch die einzelnen Unternehmen (Unternehmensfinanzierung);
- Finanzierung durch die individuellen ArbeitnehmerInnen (Arbeitnehmerfinanzierung), mit oder ohne Darlehen bzw. Anspruch auf Deckung der Lebenshaltungskosten;
- Parafiskalische Fonds ("*Levies*"), in die meist die Unternehmen einen bestimmten Anteil der Lohnsumme (oder auch anderer Kennziffern) einbringen;
- Verteilung von Ansprüchen oder Rechtstiteln auf Bildungsleistungen (z.B. Bildungsgutscheine, mit oder ohne rückzahlbare Komponente)
- öffentliche Finanzierung von Institutionen der Weiterbildung.

Normalerweise – so auch in Österreich – erfolgt die Finanzierung von Weiterbildung bisher in einem bestimmten Verhältnis von (individueller) Arbeitgeber- und Arbeitnehmerfinanzierung. In gewissem Ausmaß werden diese Mittel durch "Umlagen" ergänzt. Die Verteilung von Ansprüchen auf Bildungsleistungen, etwa in Form von Bildungsgutscheinen, hat in den achtziger Jahren große Bedeutung bekommen, da diese Form eine Kombination von öffentlicher Finanzierung mit marktmäßiger Allokation der Mittel ermöglicht.

Neben den fünf erwähnten Modellen gibt es weitere interessante Modelle, die jedoch spezifischer sind und weniger in die allgemeine Diskussion einfließen:

- „Versteigerungspläne“ beziehen sich vor allem auf die Auswahl von Anbietern im Bildungsmarkt, die nach dem Modell der Vergabe von Projekten an die "Bestbieter" vor sich gehen soll, um die oft gegebene Monopolstellung von etablierten Bildungsinstitutionen zu unterlaufen.
- Ziehungsrechte sind ein umfassendes Konzept, das die Zusammenfas-

sung der Finanzierung sozialer und wohlfahrtstaatlicher Leistungen in einer "Allgemeinen Einkommensversicherung" vorsieht, die auch die Allokation von Bildungsleistungen im Lebensverlauf einschließen soll.⁴¹

- Das *Franchise*-Modell verknüpft Bildungsansprüche mit einer formalen Struktur von Bildungsangeboten, indem eine bestimmte Summe an Bildungswillige vergeben wird, die zur Finanzierung von Veranstaltungen aus einer Liste verwendet werden müssen, wobei der Finanzierungsanteil von fundamentalen zu weiterführenden Angeboten immer geringer wird und der Eigenfinanzierungsanteil entsprechend zunimmt.

Eine stilisierte Evaluation dieser Modelle⁴² nach unterschiedlichen Kriterien zeigt die Zielkonflikte auf, die mit der Gestaltung des Weiterbildungssystems verbunden sind. Geht man von vier Kriterien aus – Effizienz von Arbeits- und Bildungsmarkt, Chancengleichheit, Anreize für lebenslanges Lernen – so erfüllen fast alle Modelle, die eines der Kriterien erfüllen, mindestens ein anderes nicht.

Im Zusammenhang mit der Gefahr der sozialen Ausgrenzung und Polarisierung ist die *Verbesserung der Chancengleichheit* im Zugang ein wichtiges Kriterium. Jedes der fünf Modelle, die die Chancengleichheit verbessern können, erfüllt nach den Ergebnissen der zitierten Studie mindestens eines der anderen zentralen Kriterien nicht:

- Öffentliche Finanzierung der Weiterbildungsinstitutionen erfüllt alle drei anderen Kriterien nicht.
- Ziehungsrechte und rechtlich begründete Bildungsansprüche ohne Kreditkomponente fördern nicht die Effizienz von Arbeits- und Bildungsmarkt.
- Arbeitnehmerfinanzierung mit Absolventensteuer kollidiert mit der Effizienz des Arbeitsmarktes.
- Arbeitnehmerfinanzierung kombiniert mit Ansprüchen und Krediten steht im Widerspruch zu der Förderung des lebenslangen Lernens.

Ein weiterer Punkt dieser Evaluation ist, daß nur zwei dieser Modelle eindeutig geeignet sind, die Effizienz des Arbeitsmarktes zu erhöhen:

- Unternehmerfinanzierung und
- Arbeitnehmerfinanzierung ohne weitere Kompensation.

Beide Modelle erfüllen jedoch nicht das Kriterium der Förderung des sozialen Zuganges, die Arbeitnehmerfinanzierung allein fördert außerdem nicht das lebenslange Lernen.

Das heißt, wir haben es hier mit ganz wesentlichen Konflikten zwischen Prioritäten zu tun. Diese Struktur kann sehr gut erklären, warum die Diskussion um eine Lösung der Finanzierungsfragen so konfliktbehaftet ist und bisher auch zu keiner Lösung geführt hat. Der wesentliche Punkt besteht darin, daß keine der involvierten Parteien ihre Interessen voll verwirklichen kann, ohne gleichzeitig die Interessen einer anderen involvierten Partei wesentlich zu verletzen. Gemessen an der Gesamtheit der Kriterien ist ein Modell der Spitzenreiter, nämlich die *Verteilung von Ansprüchen mit Kreditkomponente*. Dieses Modell scheint am ehesten in der Lage zu sein, die verschiedenen Prioritäten auf einen gemeinsamen Nenner zu bringen, dies erklärt auch, warum es in der Diskussion eine so große Rolle spielt.

3.3 Probleme des Überganges von einer kurzfristigen zu einer langfristigen Perspektive

Aus der Sicht der politischen Ökonomie analysieren Crouch, Finegold und Sako⁴³ die Bedingungen der Entwicklung einer "*learning economy*" mittels einer *High-Skills*-Strategie im Zusammenspiel zwischen Marktmechanismen, staatlicher Politik und den institutionellen Kontexten, in die diese eingebettet sind.⁴⁴ Eine wesentliche Kategorie in diesem Zusammenhang ist die Zeitperspektive des Handelns: Während die Entwicklung zur lernenden Gesellschaft eine langfristige Perspektive erfordert, dominiert im spontan entstehenden marktmäßigen Verhalten eine kurzfristige Perspektive. Die Analyse der Interessenkonstellationen der Akteure auf den beiden Seiten des Arbeitsmarktes ergibt ein grundsätzliches Ungleichgewicht, das auch auf bestimmte fundamentale Widersprüche in der Bildungspolitik und deren theoretische Aufarbeitung verweist.

- Eine angebotsorientierte Bildungs- und Höherqualifizierungspolitik kann erst in einer längerfristigen Perspektive in Richtung einer wirtschaftlichen Qualitäts- und Innovationsstrategie die Interessen der Akteure auf beiden Seiten des Arbeitsmarktes durch die Verwertung der zusätzlichen Bildungsinvestitionen harmonisieren.
- In kurzfristiger Perspektive, d.h. in betrieblichen Wettbewerbsstrategien in Richtung Rationalisierung und Reduzierung der Kosten, entstehen aus einem expansiven Bildungs- und Qualifizierungsangebot möglicherweise gravierende Interessenkonflikte, indem sich die Wettbewerbsposition der Arbeitsangebotsseite (Arbeitnehmer) durch das verbesserte Qualifikationsangebot relativ oder sogar absolut verschlechtern kann. Mehrere Mechanismen spielen hier eine Rolle: Erstens das Argument der "Bildungsinflation", d.h. vereinfacht, man braucht mehr Ausbildung für gleiche Positionen, Tätigkeiten und Einkommen; zweitens, die Bedeutung der Bildung verlagert sich von der inhaltlichen Verwertung auf die Selektionsfunktion (Credentialismus); drittens, die differentielle Bedeutung der Bildungsabschlüsse kann sich durch Verdrängungsprozesse verschärfen (Ausgrenzung von niedrigen Abschlüssen) etc.⁴⁵
- Auf der anderen Seite sind die Vorteile für die Unternehmen aber indirekt ausgeprägt, so daß es nicht wahrscheinlich ist, daß sie sich wesentlich an den Kosten beteiligen.

Diese Analyse der Spannungen zwischen kurz- und langfristiger Perspektive führt zur Schlußfolgerung, daß Bildungspolitik breitere Strategien der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik nicht ersetzen kann, wenn eine ausgewogene Berücksichtigung der verschiedenen sozialen und gesellschaftlichen Interessen erreicht werden soll. Als wesentliche Frage am Weg zur lernenden Gesellschaft ergibt sich demnach, welche Strategien geeignet sind, um den Übergang von der kurzfristigen zur langfristigen Perspektive zu gestalten und zu fördern, aber: "Neither country has found policy mechanisms favourable to a long-term rather than a short-term skill-creation model"⁴⁶ und "no one is really sure what such a strategy means."⁴⁷

Die politischen Schlußfolgerungen bewegen sich in dem paradoxen Raum, in dem einerseits Lösungen für kollektive Probleme zunehmend bei den privaten Unternehmen gesucht werden, die ihrerseits zunehmend global agieren. "At the heart of the paradox that policy-makers increasingly look to the individual profit-maximizing firm for solutions to collective problems, lies a second one: the same processes that are taking the decisive actions 'down' into individual companies are also taking them 'up' into global levels."⁴⁸ Die Formen des Zusammenspiels der Strategien von Firmen mit staatlicher bzw. öffentlicher Politik stehen im Zentrum des Interesses, und es werden verschiedene Möglichkeiten und institutionelle Mechanismen kollektiver Bereitstellung von Qualifizierung in diesem Feld zwischen staatlicher Politik und betrieblichem Verhalten in unterschiedlichen nationalen Kontexten untersucht:

- Politik der Staaten oder Regierungen in Form von *Regulierung oder direkter Intervention*; in diesem Feld der *public education* sind zusätzliche Investitionen in Vorschulerziehung, im Bereich nach der Pflichtschule und im Bereich der Weiterbildung im Zusammenhang mit der Hochschulbildung erforderlich; der Markt kann diese Investitionen nicht erbringen, die wesentliche Herausforderung ist es daher, Mechanismen zu entwickeln, die diese Investitionen mit gerechter Verteilung der Kosten und Erträge herbeiführen können. Elemente eines derartigen Systems könnten sein: staatliche Ansprüche über die Pflichtschule hinaus von 2 bis 3 Jahren, kombiniert mit Krediten für zusätzliche Investitionen, rückzahlbar nach Erreichung einer Einkommensgrenze, kombiniert mit Weiterbildungskonten, die ähnlich der Sozialversicherung vom Einkommen und den Unternehmen finanziert werden.⁴⁹ *Public service employment*: dieser Bereich wird als wichtig für die Aufrechterhaltung von menschenwürdigen Verhältnissen in benachteiligten Bereichen des Beschäftigungssystems gesehen, als Alternative für jene Teile der Bevölkerung, die im Wettbewerb nicht bestanden haben.
- *Neo-korporatistische Politik* durch formale Verbände von wirtschaftlichen Akteuren wird unterschieden von
- *informellen Netzwerken* in lokalen Gemeinschaften, die stärker auf Vertrauen und Reziprozität beruhen als auf formalen Regeln; diese beiden Mechanismen sollten gemeinsam gesehen werden, und in diesem Feld wird die Bedeutung von *public agencies* hervorgehoben: Das sind kleine und flexible intermediäre Einrichtungen und Organisationen in Zusammenarbeit mit "*business networks*" und neo-korporatistischen Organisationen, die jedoch das Potential und die Autorität (v.a. aufgrund ihres Wissens) entwickeln müssen, Innovationen anzustoßen.
- Märkte und Hierarchien innerhalb der kapitalistischen Unternehmen, insbesondere in der Form der "*institutional company*".⁵⁰

Die folgenden neuen Institutionen und Maßnahmen werden vorgeschlagen, insbesondere um die Aktivitäten im Bereich der Unternehmen in Richtung auf eine langfristige Strategie zu beeinflussen und zu fördern:

- Verbesserung der *Information* einerseits über die Bildungs- und Qualifizierungsangebote, andererseits über den Wert der Investitionen, der in verschiedener Hinsicht verzerrt dargestellt wird.

- Unterstützung von *Qualifizierungsstandards* durch Systeme der Standardisierung (z.B. NVQ oder formalisierte Berufsqualifikationen) und Standardisierung der verschiedenen Formen von Basis- und Schlüsselqualifikationen (z.B. IALS, *life skills*).
- Verbesserung der *Erfassung des Nutzens* von Ausbildung (z.B. Reduzierung von Ausschuss, Verbesserung der Produktivität, Wirkungsevaluation von Arbeitsmarktausbildung).
- Verbesserung der *Zertifizierung von Unternehmen* zur Förderung von lernenden Organisationen und der Erzeugung und Sicherung des "externen Qualifikationspools"⁵¹ (z.B. ISO-Zertifizierung, *Investors in people*).
- Entwicklung von *Benchmarks für High-Skill-Unternehmen*, um das Verständnis und die Sichtbarkeit der Qualifizierungs- und Innovationsstrategien zu erhöhen (z.B. Trainingsstunden für neue Beschäftigte).
- Vergleichendes *Benchmarking für Politik*, um Lernprozesse zu ermöglichen, insbesondere auch um den Wert von Bildungsinvestitionen besser zu verstehen.

Wesentliche Gesichtspunkte dabei sind: erstens ein klares und adäquates Verständnis des Nutzens von Investitionen in Ausbildung zu vermitteln, zweitens die Übertragbarkeit der Qualifikationen und die Qualität der Ausbildung zu sichern und drittens Lernprozesse zur Weiterentwicklung der Strategien zu ermöglichen.

4. Ansätze und Strategien für Österreich

Anknüpfend an den bisher aufgespannten Rahmen ergeben sich für Österreich mehrere Fragen, zu denen die bisherige Diskussion und Forschung nur wenig Grundlagen und Antworten bietet:

- 1.) Wie läßt sich die österreichische Bildungs- und Qualifizierungspolitik in den Rahmen der entstehenden internationalen Programmatik einer *Lifelong Learning*-Strategie einordnen? Kann man überhaupt von einer Strategie sprechen, was sind ihre Grundlinien und Schwerpunkte, fehlen wesentliche Elemente etc.?

Die Akteure der österreichischen Bildungspolitik geben der Strategie des *Lifelong Learning* seit einiger Zeit Priorität, zumindest in der Rhetorik. Von einer Strategie kann jedoch nicht gesprochen werden. Es kann gezeigt werden, daß im Zusammenhang mit der Europäischen Beschäftigungspolitik aufgrund der Vorgaben erste Schritte in Richtung eines groben Umrisses getan wurden. Im wesentlichen wurde eine große Vielfalt an Maßnahmen zusammengestellt, die im Prinzip in eine Strategie des lebenslangen Lernens passen. Diese sind jedoch weder durch Ergebnisse spezifiziert, noch ist die Struktur der Prioritäten klar, noch sind die finanziellen Implikationen gegeben. Der Schwerpunkt liegt auf der Entwicklung einer Vielzahl von Maßnahmen in sehr verschiedenen Dimensionen.

Die vorhandene Informationsbasis gibt einen gewissen, unzureichenden Aufschluß über bestimmte Eckpunkte des Rahmens der Weiterbil-

derung in Österreich. Man kann daraus kaum Ziele für politische Strategien gewinnen, aber man kann ableiten, daß die verfügbaren Informationen nur sehr wenig geeignet sind, eine Basis für die Verwirklichung welcher Ziele auch immer abzugeben. Da die Verwirklichung von Maßnahmen von den erforderlichen und verfügbaren Mitteln abhängt, ist die schlechte Informationsbasis über finanzielle Aspekte besonders gravierend. Da sich die Strategie des lebenslangen Lernens auf komplexe Ziele bezieht, ist es auch schwierig Ziele, zu entwickeln, wenn der Status quo nur so undeutlich bekannt ist. So ist die Frage, inwieweit überhaupt ein besonderer Handlungsbedarf über die gegebenen Mechanismen der (Selbst-)Steuerung hinaus besteht bzw. worauf sich ein solcher gründet, nur in groben Umrissen zu beantworten.

- * Das System "produziert" bisher anscheinend eine etwa *durchschnittliche Partizipation* – ist das ausreichend? Wird es auch weiterhin, bei steigendem Bedarf, dazu in der Lage sein?
- * Wenn auch anscheinend nicht sehr gravierend, so gibt es *Ungleichheit in der Beteiligung*, die aus Gerechtigkeitsüberlegungen, aber auch aus Effizienzüberlegungen vermindert werden sollte. Wie kann das am besten geschehen? Welche Mittel sind dafür erforderlich?
- * *Steigender Bedarf* läßt sich einerseits aus den vorhandenen demografischen Projektionen *global* ablesen. Andererseits sind, ebenso global, die verschiedenen Faktoren in der Beschäftigung bekannt, die für steigenden Bedarf an Lernen und Bildung sprechen.
- * Die *spezifische Struktur* dieses steigenden Bedarfes ist jedoch problematisch. Offensichtlich ist das System nicht ausreichend in der Lage, z.B. die erforderlichen Qualifikationen im Bereich des IKT-Sektors zu "produzieren". Darüber hinaus fehlen weitgehend Mechanismen der Antizipation auf einer einigermaßen nachvollziehbaren Grundlage.
- * Wenn man annimmt, daß Unterinvestition vorliegt, besteht so gut wie keine Grundlage dafür, zu beurteilen, wie die erforderlichen *zusätzlichen Mittel* in bestmöglich geeigneter Weise aufgebracht werden sollen. Wenn von den Individuen beträchtliche zusätzliche Aufwendungen erwartet werden, so sind diese nicht einschätzbar, wenn nicht die Anreizwirkungen im System bekannt sind.
- * Zur Investitionsbereitschaft des *betrieblichen Sektors* gibt es teilweise widersprüchliche Hinweise, auf der einen Seite wachsende Weiterbildung, auf der anderen Seite wird im Bereich der Lehrlingsausbildung die Frage der Ausbildungsbereitschaft auch im Zusammenhang mit der Kostenfrage sehr deutlich gestellt.
- * Auf der Seite der *öffentlichen Hand* besteht einerseits die Knappheit der Mittel, kurzfristig ganz besonders. Andererseits ist aufgrund der demografischen Entwicklung mittel- und längerfristig eine deutlich sinkende Belastungsquote im Schulwesen zu erwarten. Inwieweit hier realistische Möglichkeiten der Mittelumschichtung bestehen könnten, ist einerseits nicht ausreichend bekannt und wird andererseits wesentlich vom Koordinationssystem selbst abhängen.

* Die *Flexibilität* des Systems der Berufsbildung insgesamt ist umstritten, und es gibt keine ausreichenden Beurteilungsgrundlagen, um diese Frage zu entscheiden.

- 2.) Welche Formen des Marktversagens spielen eine wie starke Rolle? Welche politischen Gegenstrategien werden vorgeschlagen bzw. ergriffen? Sind die Strategien mit den Problemlagen konsistent?

Das vorgestellte "*Mapping*" der Formen von Marktversagen und der möglichen Gegenstrategien hat einen Raum aufgespannt, der vor allem die schwache Informationsbasis offenlegt. Während die Stärken des österreichischen Ausbildungssystems relativ klar sind und darüber auch ein breiter Konsens besteht, sind die Schwächen und Probleme weit weniger klar und demgemäß auch umstritten. Die Entwicklung einer zukunftsweisenden Strategie erfordert aber offensichtlich als ersten Schritt auch einen Konsens über die Schwächen des Systems, da diese den Ansatzpunkt für Veränderungen geben. Es spricht vieles dafür, daß die Schwächen im Bereich der Beziehungen zwischen Innovationssystem und Qualifizierungssystem liegen, wobei das traditionelle Ausbildungssystem der Lehre möglicherweise Probleme hat, mit dem Prozeß des *upgrading* mitzuhalten und Innovation vorwiegend durch den Aufbau von neuen Strukturen stattfindet, die sich auch durch radikal neue Regelungsstrukturen auszeichnen. Für das Ausbildungssystem stehen die Fachhochschulen im Mittelpunkt dieser innovativen Strukturen, wobei diese auch im Zusammenhang mit der Etablierung eines Systems von Innovations- und Impulszentren zu sehen sind, die im regionalen Kontext auch die Rolle einer Drehscheibe für Kooperationen und Vernetzungen spielen.

Nach den skizzierten bildungspolitischen Strategien muß zwischen den informellen Lernprozessen im Unternehmenssektor und den formellen Lernprozessen in Schulen und Ausbildungsinstitutionen ein enges Zusammenspiel entwickelt werden. Hohe Priorität hat in dieser Sicht die Suche nach Entwicklungen in der Gestaltung des Bildungswesens, die geeignet sind, in Kooperation mit dem öffentlichen Sektor *das Engagement der privaten Firmen* für Bildung und Ausbildung zu verstärken. David Ashton und Francis Green haben als politische Voraussetzungen für eine Innovationsstrategie herausgearbeitet, daß die Einigung auf einen gesellschaftlichen Konsens, der insbesondere auf der Seite der Unternehmen eine klare Bindung an eine Höherqualifizierungsstrategie einschließen muß, ein sehr wesentliches Element darstellt.⁵² Ein klares Bild der Erträge aus den Bildungsinvestitionen erscheint dafür unabdingbar.

- 3.) Welche politischen Prioritäten sind erkennbar? Sind die eingeschlagenen bzw. vorgeschlagenen Strategien mit den Prioritäten konsistent?

Wie die einzuschlagende Strategie nicht im Hinblick auf bestimmte zu lösende Probleme und zu erreichende Ziele diskutiert wird, so werden auch die vorgeschlagenen Maßnahmen nur sehr bedingt auf ihre Konsistenz mit politischen Prioritäten hin überprüft. Es wurde bereits gezeigt, daß einerseits die Marktrhetorik weder alle Probleme lösen kann noch

auf das vorhandene System konsistent anwendbar ist. Auf der anderen Seite wurde auch gezeigt, daß die Systeme der staatlichen Bereitstellung bzw. der verschiedenen Formen von Umlagen oder Ausbildungsfonds keineswegs unbedingt geeignet sind, als "Allheilmittel" zu dienen. In der österreichischen Diskussion stehen eher Modelle im Mittelpunkt, die in der Evaluation eher weiter hinten rangieren. So wird z.B die Forderung nach öffentlicher Finanzierung der Bildungsinstitutionen erhoben, und auch die parafiskalischen Fonds hatten lange Zeit wesentliches Gewicht in der Debatte. In jüngster Zeit gewinnt das Modell der Gutscheine an Bedeutung.

Die Darlegung der Problemlagen und der dafür geeigneten politischen Maßnahmen weist darauf hin, daß die bestehende Problemlage gezielter analysiert werden sollte, um politische Strategien zu entwickeln. Die Darstellung der Zielkonflikte im Zusammenhang von unterschiedlichen Steuerungs- und Finanzierungsmodellen weist darauf hin, daß die Orientierung auf öffentliche Bereitstellung von Ausbildungsangeboten zwar für die Chancengleichheit günstig ist, jedoch die Effizienz und Beteiligung nicht fördert, während parafiskalische Fonds die Chancengleichheit nicht fördern. Es erhebt sich die Frage nach alternativen Koordinationsformen.

- 4.) Inwieweit wird eine kooperative Strategie der Einbindung des Unternehmenssektors eingeschlagen? Welche Barrieren, Konflikte und offenen Fragen sind in diesem Zusammenhang erkennbar? Wie sind diese lösbar? Im Zusammenhang mit der Weiterbildung vor dem Hintergrund der Anforderungen aus der Innovationspolitik steht die Frage im Mittelpunkt, durch welche institutionelle Gestaltung eine möglichst ausgewogene Kombination der Nutzung betrieblicher Aktivitäten (HRD) mit öffentlichen Aktivitäten erzielt werden kann, wobei eine offene Abwägung der jeweiligen Interessen anstelle einer manchmal künstlich überhöhten Konfliktposition erforderlich ist. Eine wichtige Frage der Entwicklung des Weiterbildungssystems betrifft die Gestaltung der Koordinationsformen, insbesondere in welcher Weise der Konflikt zwischen der geforderten Stärkung der marktmäßigen Koordination und der Forderung nach der Ergänzung durch öffentliche Interventionen gelöst werden soll. Es gibt eine Reihe von Forderungen nach Ergänzung des Marktes durch öffentliche Beiträge: Bessere Information, Qualitätskontrolle der Bildungsangebote, Sicherung der Übertragbarkeit der erzielten Abschlüsse, Rechtstitel sowie finanzielle Unterstützung für die Inanspruchnahme sind wichtige Aspekte. Es wurde zwar zwischen den Sozialpartnern immer wieder Einigung darüber erzielt, daß Herstellung größerer Markttransparenz nötig sei, kaum aber über die Notwendigkeit von Rechtstiteln und finanziellen Fördermaßnahmen.

Anknüpfend an die Untersuchungen und Überlegungen von Crouch, Finegold und Saki wäre zur Entwicklung einer längerfristigen Strategie in Richtung der lernenden Gesellschaft vor allem die Entwicklung von institutionellen Mechanismen erfolgversprechend, die die korporatistischen

Formen der kollektiven Bereitstellung von Bildung im Rahmen der Sozialpartnerschaft durch informelle Formen der Kooperation auf Mikro-Ebene unterfüttern. Durch den Aufbau derartiger Mechanismen könnte eine alternative Koordinationsform zur staatlichen Hierarchie entwickelt werden, die den programmatischen Forderungen der Koordination und Partnerschaft entspricht.

Insbesondere das Zusammenspiel zwischen den betrieblichen und den außerbetrieblichen Aktivitäten tritt hier in den Vordergrund. Die österreichische Diskussion scheint allzusehr von der Entwicklung außerbetrieblicher Aktivitäten geprägt zu sein. Als wesentlicher Schnittpunkt für die Weiterentwicklung bietet sich das Netz der Innovations- und Impulszentren an, das vor allem im letzten Jahrzehnt aufgebaut wurde. Hier könnten systematische Aktivitäten der Verknüpfung und Vernetzung von betrieblichen und institutionellen Qualifizierungsprozessen und auch von Erstausbildung und Weiterbildung angesiedelt werden. Das österreichische Ausbildungssystem hat insofern Vorteile, als es für einen sehr hohen Anteil der Jugendlichen Anreize vermittelt, eine berufliche Ausbildung zu absolvieren und in hohem Maße Sicherheit und Stabilität signalisiert. Andererseits gibt es aber auch Nachteile: Die Mechanismen, die zu einer Erneuerung der Ausbildungsgänge und Berufsprofile führen, sind zu schwach ausgeprägt. Es fehlen Mechanismen, die den Erneuerungsbedarf laufend und ausreichend aufsuchen, ausloten und in entsprechende Angebote übersetzen. Eine Ausnahme stellt in dieser Hinsicht das System der Fachhochschulen dar, wo eine derartige periodische Evaluierung vorgeschrieben ist. Das System der Anerkennung von Qualifikationen ist fast ausschließlich auf den Erstabschluß, der meistens in der Jugendzeit erworben wird, konzentriert. Insbesondere haben die Lehrabsolventen und Lehrabsolventinnen immer noch wenig bzw. sehr mühselige Möglichkeiten, ihre Ausbildung auf den höheren Bildungsebenen fortzusetzen. Die Ausbildungsgänge zum Erwerb einer höheren beruflichen Qualifikation sind teilweise ziemlich lang und komplex. Hier könnte durch stärker abgestufte "Bausteine" ein flexibleres, durchlässigeres und wahrscheinlich auch effizienteres System entwickelt werden, das eine bessere Verbindung von Erstausbildung und Weiterbildung ermöglicht.

Anmerkungen

¹ Als Meilensteine der Entwicklung von Grundlinien einer Programmatik für die aktuellen Strategien des Lifelong Learning können neben den europäischen Ansätzen die OECD-Ministerkonferenz 1996 (OECD 1996) und die UNESCO-Aktivitäten 1999 (UNESCO, 2nd International Congress on Technical and Vocational Education 1999, Recommendations and Beschlüsse der 30. Generalversammlung, UNESCO, General Conference 1999) gesehen werden. Wichtige Schritte bilden auch das World Bank Policy Paper (1991) und der World Employment Report (ILO 1998), vgl. auch Schaak, Tippelt (1997).

² EURYDICE (2000) 11, vgl. EU, Council (1999); diese Definition enthält ausdrücklich 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 IKT), legt Wert auf die Aspekte des einfachen Zuganges und der Anerkennung der erworbenen Qualifikationen und Kompetenzen.

³ OECD (1996) 89.

⁴ EURYDICE (2000).

⁵ EURYDICE (2000) 10.

⁶ Vgl. CEDEFOP (2000), Study Group on Education and Training (1996), Europäischer Rat (2000).

⁷ Dabei wurde einerseits eine Synthese der Ländererfahrungen vorgenommen: "*bottom up*" (EC-DG XXII 1998); andererseits wurden auch Schlußfolgerungen von allgemeinen Überlegungen her gezogen: "*top down*" (EU, Council 1999).

⁸ In der Sozialpartnervereinbarung für Ausbildung, Berufserfahrung, Praktika, Verbesserung der Vermittelbarkeit (Leitlinie 4) wird auf die Entwicklung der Weiterbildung durch ein ausdrückliches Bekenntnis zur lebensbegleitenden Weiterbildung Bezug genommen (NAP (1998)19).

⁹ EURYDICE (2000) 105.

¹⁰ WIFO, IHS (2000).

¹¹ Wichtige Untersuchungen sind: Fraiji, Lassnigg (1992); Kailer (1995); Schneeberger, Kastenhuber (1998); Ofner, Wimmer (1998); CEDEFOP-Panorama (1998).

¹² Vgl. die vergleichende Auswertung der MZ-Sonderprogramme 1973-4, 1982-4 und 1989-4 von Fraiji, Lassnigg u.a. (1992), Lassnigg (1996).

¹³ Kanada, Finland, Frankreich, Deutschland, Norwegen, Schweden, Schweiz, USA; vgl. OECD/CERI (1995) 158.

¹⁴ Vgl. Fessel+GfK (1996), Ofner, Wimmer (1998) 5.

¹⁵ Teilweise wird diese Erfassung in den OECD-Bildungsindikatoren berichtet, 1997 ist auch Österreich enthalten. Nach einer neueren Auswertung in 11 OECD-Ländern (O'Connel (1999), v.a. 31-32) läßt sich aufgrund eines Vergleiches verschiedener Datenquellen eine Relation zwischen der 4wöchigen Quote und der Jahresquote in der Größenordnung von 1 : 4 ableiten, mit einem Spielraum zwischen 3,5 und 4,2. Wenn man das österreichische Verhältnis mit dieser Relation vergleicht, so liegt dieses niedriger (2,4 bis 3,2), aber durchaus im Bereich der Vergleichswerte.

¹⁶ Es gibt viele Argumente, die im Rahmen rein marktwirtschaftlicher Strategien für eine zureichende Erfassung der eingesetzten Finanzmittel sprechen (Stichwort: Human Resource Accounting). In diesem Zusammenhang steht der Vorschlag des EU-Weißbuches, daß materielle und berufsbildungsspezifische Investitionen gleich behandelt werden sollen. Die Erfassung des "Humankapitals" wird auch von der OECD sehr deutlich betont: "If it is widely acknowledged that education and training have the characteristics of investment, little has been done in OECD societies to account properly for human capital. As a result, countries are unable to make appropriate investment decisions"; in: OECD (1996) 97; vgl auch OECD (1996a). Die konzeptionellen und empirischen Aspekte der Erfassung der "Investitionen" in Weiterbildung wurden in einer neueren Studie von CEDEFOP vergleichend untersucht: Elson-Rogers (1998).

¹⁷ Vgl. insbesondere Ofner, Wimmer (1998), CEDEFOP-Panorama (1998), Schneeberger, Kastenhuber (1998).

¹⁸ Dies gilt selbst für die Erfassung des Aufwandes im Bereich der Erstausbildung, wo die privaten Aufwendungen, insbesondere die der Betriebe für die Lehrlingsausbildung, nicht erfaßt werden und auch in der Berechnungsweise umstritten sind; vgl. Lassnigg, Steiner (1997). Aber auch für eine Reihe von Komponenten der öffentlichen Aufwendungen, die teilweise nicht bekannt sind und teilweise nicht zugerechnet werden, bestehen Lücken; vgl. Lassnigg (1995).

¹⁹ Für eine nähere Darstellung und Erläuterung der Quellen vgl. Lassnigg (2000).

²⁰ Als Differenz zwischen den gegebenen 25,2 Mrd. öS und den hypothetischen 35,1 Mrd. öS.

²¹ Vermutlich ist der Wert für die Beiträge der Individuen überschätzt. Hier könnte von einer realistischeren Spanne zwischen 2,4 Mrd. und 4,2 Mrd. ausgegangen werden. Ent-

sprechend würde sich das angenommene zusätzliche Aufkommen erhöhen. (Die Spanne bewegt sich zwischen einem Defizit von 3,3 Mrd. bis zu einem zusätzlichen Erfordernis von 9,3 Mrd.)

²² Riemer (1999) 41.

²³ Ofner, Wimmer (1998) 130-132.

²⁴ Schmidbauer (1997) 79-87.

²⁵ Schmidbauer (1997) 82.

²⁶ Es gibt zwar eine Vielzahl von Anbietern, darunter eine rasch wachsende Zahl von kleinen privaten Trainer- und Beratergruppen (diese 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. Diese beiden teilen sich etwa 2/3 des externen Marktes (d.h. ohne betriebliche Angebote für Kunden und Lieferanten), die BFI-Beteiligung liegt nach verschiedenen Quellen zwischen einem Viertel bis zur Hälfte des WIFI. Bei den übrigen Anbietern handelt es sich teilweise um berufliche Angebote von ansonsten etablierten oder geförderten Institutionen, der "freie und offene" Markt dürfte bei etwa einem Sechstel der Anbieter liegen. Die Sozialpartner spielen auch in der Organisation des AMS eine bedeutende Rolle und sind in den begleitenden Strukturen für die Unterstützungen des Europäischen Sozialfonds (die in hohem Maße die Arbeitsmarktausbildung unterstützen) vertreten; Mayer, Lassnigg, Unger (2000) 44. Die unterschiedlichen Finanzierungsquellen der beiden "großen" Anbieter der Sozialpartner (CEDEFOP-Panorama 1998) dürften auch die Marktposition beeinflussen. 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.

²⁷ NAP (1998) 21; OECD (1997).

²⁸ Vorläufige Überlegungen zu diesen Fragen wurden in der Diskussion anlässlich eines Vortrages im Benedikt Kautsky Kreis (Neujahrseminar 2000, Bad Mitterndorf, 3.1.2000) präsentiert. Der Autor ist den DiskutantInnen für wichtige Anregungen zu Dank verpflichtet. Auch die ausführlichen und teilweise heftigen Diskussionen mit VertreterInnen der österreichischen Sozialpartnerorganisationen anlässlich einer Studie über den sozialen Dialog in Ausbildungsfragen haben wichtige weitere Anregungen erbracht; Mayer, Lassnigg, Unger (2000).

²⁹ Eine OECD-Studie aus den späten achtziger Jahren (Dymond et al. (1988)) arbeitete die fehlende Koordination bereits heraus und schlug vor, eines der beteiligten Ministerien mit der Koordinationsfunktion zu betrauen.

³⁰ Franz Tödting (1998) berichtet vorläufige Ergebnisse aus einer international vergleichenden Studie über die Steiermark. Eine OECD-Studie hat ebenfalls auf die große Vielfalt von Aktivitäten und Ansätzen auf regionaler Ebene, aber die gleichzeitig feststellbaren Koordinationsanforderungen und -probleme hingewiesen; OECD (1995); vgl. auch ÖIR (1997).

³¹ Papadopoulos (1994).

³² Levacic (1995) 167.

³³ Neave (1988).

³⁴ Eine neuere Analyse der Reformstrategien in fünf Ländern kommt zu dem Schluß, daß "... there does appear to have been a convergence of policies, at least in our five national settings. These involve an apparently paradoxical combination of state control and market forces or, to put it more specifically, a combination of an 'evaluative state' and 'quasi-markets'. In: Whitty et al. (1998) 12.

³⁵ Finegold (1996) 250.

³⁶ In den Überlegungen zu einer neuen Strategie des lebenslangen Lernens wurde seitens der OECD die Alternative zwischen politischen Strategien indirekter Eingriffe in den Marktmechanismus und direkter staatlicher Politik herausgearbeitet, in der Frage nach der Alternative zwischen indirekter Intervention und direkter Intervention wird erstere ins-

gesamt ziemlich skeptisch bewertet: " ... the market-based approach as a means for 'steering' education and training has been challenged since, even with government intervention there is no certainty that the externalities and equity aims have been sufficiently taken into account". – "... 'higher order' values for society as a whole ... may warrant direct government involvement (through regulation or public provision) as opposed to indirect influence via intervention in the market" (OECD (1996) 184).

³⁷ Booth, Snower (1996).

³⁸ *Low-Skill/Bad-Jobs-Trap*, Risiko-Management, *Low-Skill/Low-Tech-Trap*, Exportabhängigkeit, Interaktion Innovation-Qualifikation, Arbeit-Kapital-Komplementarität.

³⁹ Diese beiden Elemente treten im österreichischen System der Sozialpartnerschaft zusammen auf.

⁴⁰ In den Grundzügen wurde diese Argumentation bereits von Levin und Schütze (1983) entwickelt, wenn man auch die unterschiedlichen Akzentuierungen, die in der Zwischenzeit in den Vordergrund getreten sind, an diesem Buch sehr gut verfolgen kann; vgl. insbesondere Timmermann (1983).

⁴¹ Vgl. Rehn (1983), Eliasson (1994).

⁴² Vgl. OECD (1995a), OECD (1996). Diese Studie beruht in ihrem Herangehen sehr stark auf Timmermann (1983).

⁴³ Crouch, Finegold, Sako (1999).

⁴⁴ Dieser Ansatz überschreitet den Zugang von Booth und Snower, indem politische Strategien nicht einfach "voluntaristisch" untersucht werden, also als Frage, was die politischen Akteure als Resultat ökonomischer Analyse als rational Handelnde tun sollen, sondern als komplexere soziale Handlungssysteme, die die Akteure als interessengebunden analysieren und sie in spezifische "Regimes" eingebunden sehen, welche die ökonomische Dimension mit historisch gewachsenen politischen und sozialen Strukturen "kollektiven Handelns" verbinden.

⁴⁵ Im Zusammenhang mit den kurzfristigen Wirkungen expansiver Bildungspolitik entstehen auch Interessenkonflikte auf der Arbeitnehmerseite zwischen den höher und den weniger qualifizierten Gruppierungen. Erstere haben mit verschärfter Konkurrenz zu rechnen, während sich die Zugangschancen für letztere möglicherweise verbessern.

⁴⁶ Crouch, Finegold, Sako (1999) 221.

⁴⁷ Ebendort 20.

⁴⁸ Vgl. auch Lundvall, Borras (1999); (Lassnigg) 1998.

⁴⁹ Umlagen werden im Hinblick auf die Verwendung ambivalent beurteilt und mit dem Beitrag zum Steueraufkommen in Beziehung gesetzt. (ibid., 236).

⁵⁰ Mit diesem Begriff der "institutional company" für jene Formen von Unternehmen, die die Attribute der "lernenden Organisation" besitzen, werden die organisatorischen und institutionellen Komponenten der Firmen bzw. Unternehmen betont, die in der strengen ökonomischen Betrachtungsweise auf die individuellen Transaktionen reduziert werden.

⁵¹ Zilian, Maile (1994).

⁵² Ashton, Green (1996).

Literatur

Ashton, David; Green, Francis, Education, Training and the Global Economy (Cheltenham 1996).

Booth, Alison L.; Snower, Dennis J., Acquiring skills. Market failures, their symptoms and policy responses (Cambridge 1996).

CEDEFOP, Lernen in unserer Zeit. Die Berufsbildungspolitik auf europäischer Ebene (=http://www.trainingvillage.gr/etv/policyreport/summary.asp?lang=DE; Luxemburg 2000).

CEDEFOP-Panorama, Finanzierung der Berufsbildung in Österreich. Finanzierungsporträt (Luxemburg 1998).

- Crouch, Colin; Finegold, David; Sako, Mari, Are skills the answer? The political economy of skill creation in advanced industrial countries (Oxford 1999).
- Dymond, William R. et al., Labour market training for the future. A review of the United Kingdom, Austria and Finland (=OECD, MAS (88)17, Paris 1988).
- EC-Commission, For a community policy on education. (=Bulletin of the European Communities 1973 („Janne“-report), Supplement 10/73).
- EC-DG XXII, Lifelong learning – a strategy for employment (=discussion paper on education and training aspects in the National Employment Action Plans, Directors General for Vocational Training (October 1998) mimeo).
- Eliasson, Gunnar, Das individuelle Bildungsinvestitionskonto – ein schwedischer Vorschlag, in: Berufsbildung und Arbeitsmarkt. Europäische Zeitschrift für Berufsbildung 2 (1994) 34-38.
- Elson-Rogers, Sarah (Hrsg.), Approaches and Obstacles to the Evaluation of Investment in Continuing Vocational Training: Discussion and Case Studies from Six Member States of the European Union (=Synthesis report. CEDEFOP – Panorama. European Centre for the Development of Vocational Training, Thessaloniki 1998).
- EU, Council, Setting targets for lifelong learning in Europe, Annex to Common indicators for monitoring the employment guidelines (Dok 8745/99).
- Europäische Kommission, Weißbuch zur allgemeinen und Beruflichen Bildung: Lehren und Lernen - Auf dem Weg zur kognitiven Gesellschaft (Luxemburg 1996).
- Europäischer Rat, Beschäftigung, Wirtschaftsreformen und sozialer Zusammenhalt – Für ein Europa des Wissens (=Dokument des Vorsitzes, 12.1.2000, 5256/00).
- EURYDICE, Lifelong Learning: the contribution of education systems in the Member States of the European Union. Results of the eurydice survey (=Document prepared by the Eurydice European Unit for the Ministerial Conference to launch the Socrates II, Leonardo da Vinci II and Youth Programmes, Lissabon, 17-18 March 2000).
- Fessel+GFK, Lebenslanges Lernen - Life Style (Wien 1996).
- Finegold, David, Market failure and government failure in skills investment, in: Booth, Alison L.; Snower, Dennis J. (Hrsg.), Acquiring skills. Market failures, their symptoms and policy responses (Cambridge 1996) 235-253.
- Fraiji, Adelheid; Lassnigg, Lorenz u.a., Berufliche Weiterbildung in Österreich (=Forschungsbericht des IHS Wien 1992).
- ILO, World Employment Report 1998/99: Employability in the global economy – how training matters (Genf 1998).
- Kailer, Norbert, Erwachsenenbildung / Weiterbildung in Österreich. Ein Überblick (Wien 1995).
- Lassnigg, Lorenz, Finanzielle Aspekte der Schulentwicklung - Grenzen der staatlichen Schulfinanzierung?, in: Erziehung und Unterricht 145 (1995) 389-400.
- Lassnigg, Lorenz, Berufliche Aus- und Weiterbildung in Österreich und ihre Bedeutung für Beschäftigung und Arbeitsmarkt, in: Koller, E.; Burda-Buchner, E. (Hrsg.), Neue Wege in der beruflichen Aus- und Weiterbildung, in: ZSE-Report 17 (Juli 1996) 11-41.
- Lassnigg, Lorenz, Qualifizierungspolitik, Innovationssystem und Beschäftigung - Herkömmliche und neue Perspektiven, in: Zukunfts- und Kulturwerkstätte (Hrsg.) Re-engineering der österreichischen Industriepolitik (Wien 1998) 76-132.
- Lassnigg, Lorenz, Ansätze für eine Strategie des "Lifelong Learning" in Österreich (=IHS Reihe Soziologie, (im Erscheinen) Wien 2000).
- Lassnigg, Lorenz; Steiner, Peter, Die betrieblichen Kosten der Lehrlingsausbildung, Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien (=Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft 67, Wien 1997).
- Levacic, Rosalind, Local Management of Schools: Analysis and Practice (Buckingham 1995).
- Lundvall, Bengt-Åke; Borrás, Susanna, The globalising learning economy: Implications for innovation policy. Report based on contributions from seven projects under the TSER programme (Luxembourg 1999).
- Mayer, Kurt; Lassnigg, Lorenz; Unger, Martin, Social Dialogue on Training. Case study Austria (=Forschungsbericht des IHS, Wien 2000).

- Neave, Guy, *On the cultivation of quality, efficiency and enterprise: an overview of recent trends in higher education in Western Europe, 1968-1988*, in: *European Journal of Education* 23 (1988) 7-23.
- O'Connell, P.J., *Adults in training: an international comparison of continuing education and training* (=OECD CER/WD(99)1, Paris 1999).
- OECD, *Local Responses to Industrial Restructuring in Austria* (Paris 1995).
- OECD, *Background report to the meeting at ministerial level, Ch.8* (Paris 1995a, mimeo.)
- OECD, *Lifelong Learning for All* (Paris 1996)
- OECD, *Measuring what people know – Human capital accounting for the knowledge economy* (Paris 1996a).
- OECD, *Wirtschaftsberichte 1996-1997: Österreich* (Paris 1997).
- OECD/CERI, *Education at a Glance. OECD Indicators* (Paris 1995).
- Ofner, Franz; Wimmer Petra, *OECD-Studie zur Finanzierung des lebensbegleitenden Lernens. Österreichischer Länderbericht* (Klagenfurt, Wien 1998).
- Ofner, Franz; Wimmer Petra, *OECD-Studie zur Finanzierung des lebensbegleitenden Lernens. Österreichischer Länderbericht* (=Forschungsbericht, Kurzfassung, Universität Klagenfurt & IBW 1998).
- ÖIR, *Die regionalpolitische Relevanz von Impulszentren in Österreich* (=Forschungsbericht, Wien 1997, Manuskript).
- Papadopoulos, George S., *Education 1960-1990. The OECD Perspective* (Paris 1994).
- Rehn, Gösta, *Individual drawing rights*, in: Levin, Henry M.; Schütze, Hans G. (Hrsg.), *Financing recurrent education* (Beverly Hills 1983) 67-36.
- Rierner, Gerhard, *Bildung ist mehr - Bildung und Qualifikation für die Arbeitswelt von morgen*, in: BMUK, (Hrsg.), *Bildung ist mehr. Konferenz der Bildungsminister* (Baden 23.-24. Oktober 1998).
- Schaak, Klaus; Tippelt, Rudolf (Hrsg.), *Strategien der internationalen Berufsbildung. Ausgewählte Aspekte* (=Beiträge zur Bildungsplanung und Bildungsökonomie 6, Frankfurt/Main 1997).
- Schmidbauer, Herwig, *Wie geht's weiter mit der Weiterbildung*, in: IBW (Hrsg.), *Lebensbegleitendes Lernen. Aktuelle Beiträge zur beruflichen Weiterbildung in Österreich* (=IBW-Schriftenreihe 104, Wien 1997) 79-87.
- Schneeberger, Arthur; Kastenhuber, Bernd, *Weiterbildung der Erwerbsbevölkerung in Österreich. Ergebnisse aus Bevölkerungs- und Unternehmensumfragen* (=IBW-Schriftenreihe 107, Wien 1998).
- Study Group on Education and Training, *Accomplishing Europe through education and training* (Brüssel 1996, download DG XXII).
- The World Bank, *Vocational and Technical Education and Training. A World Bank Policy Paper* (Washington, D.C. 1991).
- Timmermann, Dieter, *Financing mechanisms. Their impact on postcompulsory education*, in: Levin, Henry M.; Schütze, Hans G. (Hrsg.), *Financing recurrent education* (Beverly Hills 1983) 99-129.
- Tödtling, Franz, *Regionale Innovationssysteme – ein Ansatz der Regionalpolitik bei veränderten Rahmenbedingungen?*, in: Zukunfts- und Kulturwerkstätte, *Re-Engineering der österreichischen Industriepolitik* (Wien 1998) 52-75.
- UNESCO, *General Conference, Establishment of an international long-term programme for the development of technical and vocational education following the 2nd International Congress on Technical and Vocational Education* (Seoul, April 1999), Item 4.8 of the provisional agenda, 30th Session (Paris 23 September 1999, 30 C/17, <http://www.unevoc.de/workplan/index.htm>).
- UNESCO, *General Conference, Establishment of an international long-term programme for the development of technical and vocational education* (=Resolution 9. Resolution adopted on the report of Commission II at the 26th plenary meeting, on 17 November 1999. Records of the General Conference, 30th Session, Paris, 26 October to 17 November 1999, <http://www.unevoc.de/annex/30res9e.htm>).
- UNESCO, *Second International Congress on Technical and Vocational Education*,

- Recommendations. Technical and vocational education and training: A vision for the twenty-first century (= <http://www.unesco.org/education>, Paris 1999).
- Whitty, Geoff et al., Devolution and Choice in Education. The School, the State and the Market (Buckingham 1998).
- WIFO, IHS, Begleitende Bewertung der Umsetzung des Nationalen Aktionsplanes für Beschäftigung im Jahr 1999 (=Forschungsbericht von IHS und WIFO, Wien 2000).
- Zilian, Hans-Georg; Malle, Bertram, Spreu und Weizen. Das Verhalten der Arbeitskräfte-nachfrage (Graz 1994).

Zusammenfassung

Der Begriff ‚Lebenslanges Lernen‘ bezeichnet einen umfassenden bildungspolitischen Neuansatz, der sich nicht nur auf den Bereich der Weiterbildung von Erwachsenen, sondern auch auf die Erstausbildung bezieht. In den letzten Jahren haben sich viele Forschungen zu einer politischen Programmatik gebündelt, die ziemlich klare allgemeine Weichenstellungen vorschlägt.

Der vorliegende Beitrag versucht eine Verbindung zwischen einigen Aspekten der neueren Forschung und der österreichischen Situation herzustellen. Es werden die Grundlinien der internationalen Programmatik skizziert und aufgrund eines Überblicks über *Lifelong Learning* in Österreich offene Fragen herausgearbeitet. Im Zusammenhang mit neueren Forschungsergebnissen werden Ansätze und Überlegungen für die Entwicklung von politischen Strategien diskutiert und abschließend einige Fragen für die österreichische Politik angesprochen. Die Erarbeitung einer gemeinsam geteilten Problemdefinition wird als gegenwärtig wichtigster Schritt der Herausarbeitung einer konkretisierten Strategie des Lebenslangen Lernens für Österreich gesehen – im Gegensatz zur vorherrschenden Neigung, über Lösungen zu diskutieren, bevor die Problemdefinition klar ist.