höhere technische Schule, also höhere Sekundarausbildung absolviert hätten, die Möglichkeit gäbe sich tertiär weiter und höher zu qualifizieren. Die Antwort war, das sei nicht vorgesehen, denn man bräuchte ja die Ingenieure da, wo sie sind und für höhere Qualifikationen nehme man eben HochschulabsolventInnen.

Vorausgesetzt die Glaubwürdigkeit beider Statements zeigt sich hier ein Interessengegensatz, der uns schon im Zusammenhang mit dem instrumentellen Führungsverhalten begegnet ist. Motive, Ziele und Zwecke der Weiterbildung hängen von einer Reihe von Faktoren ab, die im konkreten Fall wohl eher von den Unternehmenszwecken als von den Bedürfnissen der Beschäftigten bestimmt sind. Ein extremes Beispiel in dieser Hinsicht und ältere Beschäftigte betreffend finden wir für Österreich im Survey zur betrieblichen Weiterbildung (CVTS 3): bei den Kursteilnahmequoten 2005 nach Altersgruppen und Wirtschaftsbereichen hat in einem einzigen Bereich, die Altersgruppe der Über-54-Jährigen die relativ höchste Teilnahmequote, das ist die Nachrichtenübermittlung. Die Zahlen: Beschäftigte unter 25 Jahre nehmen zu 36,6% an betrieblicher Weiterbildung teil, im Alter von 25-54 Jahre zu 55,5% und über 54 Jahre zu 59,1%. Diese hohe Beteiligung Älterer könnte erfreuen, wüsste man nicht, dass sie dem Umstand des „Parkens“ unkündbarer älterer Beschäftigter für unbestimmte Zeit geschuldet ist. Die Aussagekraft statistischer Daten ist in dieser Hinsicht begrenzt, ebenso wie die Wirkung von Weiterbildungsmaßnahmen, wenn nicht die damit verbundenen Prozesse am Arbeitsplatz mit berücksichtigt werden. Diese sind in Untersuchungen allerdings zumeist nur als „unbeobachtete Merkmale“ erwähnt. Darauf weisen Keep/Mayhew/Corney (2002) in ihrem kritischen Review sehr eindringlich hin.

4. DIE ROLLE DES STAATES. ZWEI PROGRAMME ZUR FÖRDERUNG DER WEITERBILDUNG

Es wurde bereits gezeigt, dass die Mängel im Zugang zu und der Teilnahme an Weiterbildung Älterer eher auf der Angebots- als auf der Nachfrageseite zu finden sind. Dieser Umstand muss öffentliche Interventionen auf den Plan rufen. In der Folge werden daher, um neben den Älteren und den Unternehmen den dritten Akteur zu betrachten, zwei staatliche Initiativen zur Weiterbildung und Qualifizierung vorgestellt und diskutiert, die sich nicht nur, aber auch an Ältere richten, das schwedische Programm „Knowledge Lift“ und das irische „One Step Up“.

4.1. Schweden. Das Knowledge Lift (KL)[32]

KL war ein Programm der Erwachsenenbildung in Schweden das in den Jahren 1997 bis 2002 durchgeführt wurde. Es war das größte Weiterbildungsprogramm in der Geschichte des Landes. Anlass für KL war die hohe Arbeitslosigkeit Mitte der 1990er Jahre von 8%. Die sozialdemokratische Regierung nahm sich vor, diese Zahl bis zum Jahr 2000 auf 4% zu senken. Ein

[32] Die folgende Darstellung beruht auf der angegebenen Literatur (Albrecht et al. 2005; 2006; Sohlman 2003; Stenberg 2003) und eingehenden Gesprächen die ich mit Robert Modlitba, einem der Verantwortlichen für das Projekt und Ministerialdirektor im schwedischen Unterrichtsministerium, während eines Studienaufenthaltes in Schweden im Jahr 2007 geführt habe.

Sozialpolitik in Diskussion, Band 10/2009: Seiten 82–94

Mittel dazu sollte die Verbesserung des Ausbildungsstandes der Personen sein, die sich in Arbeitslosigkeit befanden.

Das Programm richtete sich an Personen, die

a) Arbeitslosenunterstützung bezogen und

b) nicht den zu dieser Zeit geltenden mittleren Schulabschluss, Sekundarstufe II, hatten.

Dieser Abschluss ist das dreijährige Gymnasium, das auf die Grundstufe folgt und das von 98% der SchülerInnen besucht wird. Bis zum Jahr 1995 gab es auch einen Abschluss nach zwei Jahren Gymnasium; ferner konnten Personen an KL teilnehmen, die zwar beschäftigt waren, aber Voraussetzung b) erfüllten. Für diese Personen musste vom Arbeitgeber eine arbeitslose Person eingestellt werden. Das Programm konnte für ein Jahr in Anspruch genommen werden und verlief in zwei halbjährigen Kursen.

Die Altersgrenzen für die Teilnahme waren 25 bzw. 55 Jahre. Ältere konnten zwar teilnehmen, aber es gab keine Ausbildungsförderung für sie. Es war möglich Arbeitslosenunterstützung zu beziehen und gleichzeitig zu studieren, aber nur die Hälfte der Zeit. Die andere Hälfte der Zeit musste für die Arbeitssuche verwendet werden.

4.1.1. Teilnahme

Geplant wurde ein Ausbildungsangebot von 100.000 ganzjährigen Plätzen pro Jahr, also über die gesamte Zeit des Programms 500.000 Plätze, das entspricht 10% der gesamten Erwerbsbevölkerung. 100.000 Personen zählt auch ungefähr eine Jahreskohorte schwedischer Jugendlicher. Tatsächlich haben am Programm aber mehr Personen teilgenommen, weil zum Teil nur Halbjahreskurse in Anspruch genommen wurden und weil das Programm auch nach 2002 in modifizierter Form weitergeführt wurde. Schätzungen gehen bis zu 800.000 TeilnehmerInnen.

Die geplante Zahl von 100.000 wurde 1997 bzw. 1998 erreicht und ging danach langsam zurück. Als Grund dafür wird angegeben, dass sich der Arbeitsmarkt erholte. Ein weiterer Grund wird darin gesehen, dass den TeilnehmerInnen im ersten Jahr angeboten wurde, ein weiteres Jahr in der Ausbildung zu verbleiben. Dieses Angebot wurde von 47% der TeilnehmerInnen angenommen. Es wurde dann nicht mehr wiederholt. Nach dem Auslaufen von KL im Jahr 2002 wurde eine permanente Erhöhung der Teilnahme an Weiterbildung um 50.000 Plätze beschlossen, die Art der finanziellen Unterstützung (UBS, s.u.) jedoch durch eine neue Form (Recruitment Grant) ersetzt.

4.1.2. Finanzierung

Die Finanzierung des Programms erfolgte durch Umschichtung von Mitteln der Arbeitsmarktpolitik. Zusätzliche Mittel kamen aus einer Erhöhung der Energiesteuern und aus einer generellen Umstrukturierung des Budgets. Schulische Weiterbildung bzw. Erwachsenenbildung ist in Schweden für die TeilnehmerInnen generell gratis.

Sozialpolitik in Diskussion, Band 10/2009: Seiten 82–94

Die Finanzierung des Lebensunterhalts für das KL-Jahr entsprach dem Arbeitslosengeld, wurde aber nicht vom Arbeitsamt ausbezahlt, sondern von der Zentralstelle für Ausbildungsförderung als „special education support“ (UBS). TeilnehmerInnen im Alter über 55 erhielten weiterhin Arbeitslosenunterstützung. Ein Überblick über die Ausgaben:

Tabelle 10: Beiträge für die Weiterbildung die an die Gemeinden und an die TeilnehmerInnen überwiesen wurden (in Mio. SEK)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Überweisungen an die Gemeinden	2,960.833	4,114.409	4,537.423	4,459.709	4,450.429	3,122.925
Zuschüsse an die TeilnehmerInnen	3,976.828	9,068.798	7,866.348	5,953.526	4,645.587	2,543.761

4.1.3. Organisation

Die Organisation des Programms wurde den Schulen und den Einrichtungen der Erwachsenenbildung (Komvux) übertragen. Komvux werden in Schweden von den Gemeinden betrieben. Organisatoren waren daher die Gemeinden. Die Finanzierung erfolgte durch den Staat. 90% der Mittel für die Weiterbildung gingen an Komvux, 10% an die Volkshochschulen. Die Plätze für KL wurden entsprechend der Zahl der Arbeitslosen und der Bildungsabschlüsse in der jeweiligen Gemeinde zugeordnet. Die schwedische Kommission für Erwachsenenbildung und Training war verantwortlich für die Koordination und die Evaluierung des Programms.

Die Gemeinden wurden aufgefordert, verschiedene Weiterbildungseinrichtungen zu beauftragen – also nicht nur Komvux, sondern auch die Volkshochschulen und private Anbieter – mit der Absicht den Wettbewerb in der pädagogischen Innovation zu fördern. Die Werbung für KL erfolgte in Kooperation der Arbeitsämter, Komvux und Gewerkschaften.[33] Die Teilnahme an KL erfolgte freiwillig.

4.1.4. Inhalte

KL war im Wesentlichen ein Programm der formalen Ausbildung, d.h. im Rahmen des schulischen Curriculums. Es handelte sich also nicht um berufliche Qualifizierung, Training oder dergleichen. Teile des Programms konnten jedoch berufsbezogen und in Form von Praktika absolviert werden. Zielsetzung war, einerseits den Abschluss der dritten Gymnasialklasse, d.h. Sekundarstufe II zu erreichen oder, für jene die über einen Abschluss der Primär- oder Sekundarstufe I nicht hinausgekommen waren, weiterführende Kurse im Hinblick auf Zugänge zu Berufen zu belegen.

In der Planung von KL wurde den Gemeinden aufgetragen, mit den Unternehmen, Gewerkschaften und Arbeitsmarkteinrichtungen zusammenzuarbeiten. Letztere waren betreffend das

[33] Diese sind traditionell in der Weiterbildung engagiert und bekommen auch finanzielle Mittel dafür.

Sozialpolitik in Diskussion, Band 10/2009: Seiten 82–94

Angebot von Kursen und die Beratung zu konsultieren. Die Auswahl und Entscheidung erfolgte durch die TeilnehmerInnen selbst, sie wurde nicht vorgeschrieben. Das Bildungsangebot wurde der Nachfrage der Studierenden angepasst.

4.1.5. Details

- Individuelle Studienpläne für jede/n einzelne/n TeilnehmerIn wurden erarbeitet
- Bestehende Kenntnisse der TeilnehmerInnen wurden validiert (credits für „a priori learning“)
- Kurse auf Primar- und Sekundarebene konnten kombiniert werden
- Sowohl Teil- als auch Vollzeitstudium (ungefähr 90%) war möglich
- Orientierungskurse wurden eingerichtet, um unerfahrenen Lernern den Start zu erleichtern.

Sohlman (2003, 15) hebt hervor, dass das Programm gut an den Wirtschaftszyklus angepasst war. Mit dem Rückgang der Arbeitslosenrate sank auch die Teilnahme an KL. Die Zielgruppen wurden in einem recht hohen Ausmaß erreicht:

- Der Anteil der Arbeitslosen an der Zahl der BezieherInnen von UBS lag nie unter 75%.
- Der Anteil der TeilnehmerInnen an KL mit nur Primär- oder kurzer Sekundarausbildung war stets höher als der entsprechende Anteil der Arbeitslosen die nicht an diesen Maßnahmen teilnahmen und er war auch höher als bei jenen, die sich in LMT (Labour Market Training) befanden.
- Der Anteil an Über-25-Jährigen die in Komvux waren, stieg auf Grund des Altershöchstlimits von KL an.

Mehr Frauen als Männer nahmen an KL teil und bezogen UBS, das entspricht allerdings der schwedischen Tradition. In einer Umfrage, die 1997 und 1998 unter den TeilnehmerInnen durchgeführt wurde, gaben über 90% an, dass sie gerne gelernt hatten und 80% waren mit dem Lernprogramm zufrieden. Viele TeilnehmerInnen an Komvux erreichten eine höhere Ausbildungsstufe. Nach dem ersten Jahr 1997/98 hatten 39.000 den dreijährigen Sekundarabschluss II, 15.000 die zweijährige Stufe und 6.000 die einjährige Stufe erreicht. Mehr als 11.000 TeilnehmerInnen konnten sich um zwei Stufen verbessern.

KL trug zu einer Verringerung der Unterschiede im Grad der Bildung zwischen den Gemeinden und Regionen bei. Schätzungen zeigen, dass die Teilnahme an KL in Gemeinden mit niedrigem allgemeinen Bildungsgrad höher war. Die Gemeinden stellten mehr an Kursen zur Verfügung als vom Staat finanziert wurde. Die meisten Gemeinden kooperierten mit den Arbeitsämtern für die Anwerbung von TeilnehmerInnen, drei Viertel der Gemeinden bezogen die Arbeitsämter in die Kursangebote mit ein und die Hälfte der Gemeinden betrieben Bildungsberatung in Kooperation mit den Arbeitsämtern.

Sozialpolitik in Diskussion, Band 10/2009: Seiten 82–94

4.1.6. Effekte auf den Arbeitsmarkt und Löhne

Vor KL gab es nur eine Studie in Schweden zum Einfluss von KOMVUX auf Beschäftigung und Löhne. Diese Studie zeigt positive Effekte im Jahr 1997 für Personen, die 1992/93 an KOMVUX teilgenommen hatten.

Stenberg (2003, 8) vergleicht in seiner Studie Gruppen von TeilnehmerInnen an KL mit Gruppen, die zur gleichen Zeit an LMT (Labor Market Training) teilgenommen hatten (neben KL gab es über die ganze Zeit auch die beruflichen Qualifizierungsmaßnahmen der Arbeitsämter). Danach hat KL für die Reduzierung der Arbeitslosigkeit bessere Effekte als LMT. Im Falle aber, dass nach der Teilnahme an KL Arbeitslosigkeit eintrat, dauerte diese länger an als bei LMT (Signifikanz auf 10% Level).

Die Einkommen zeigen einen negativen Effekt von KL im Vergleich zu LMT im Jahr 1999 für die Teilnahme im Jahr 1997/98. Im Jahr 2000 verbessert sich die Relation, bleibt aber negativ. Es scheint einen verzögerten Effekt von KL relativ zu LMT zu geben. Die Mobilität zwischen den Berufen, d.h. die Häufigkeit des Berufswechsels ist bei KL geringer als bei LMT, das beruht auf dem höheren Anteil an TeilnehmerInnen, die vor KL im öffentlichen Dienst beschäftigt gewesen waren.

Bei diesem Vergleich ist allerdings zu bedenken, dass es sich um unterschiedliche Initiativen handelt und dieser Umstand zu Verzerrungen führen kann. So war die Hälfte der TeilnehmerInnen an KL im Jahr 1997/98 in den folgenden Jahren in weiterer Ausbildung und ist in der Studie nicht einbezogen. LMT sieht nicht nur berufsbezogene Kurse vor, sondern auch Vorbereitungskurse (preparatory training). Im Jahr 1997 waren 30% der TeilnehmerInnen an LMT in diesen Kursen und sind in der Studie ebenfalls nicht einbezogen. Ein weiterer Aspekt ist die generell geringe Ertragsrate für die Sekundarausbildung und Studien zu den Lohneffekten von LMT würden in den 1990er Jahren auch einige Male negative Resultate erbringen.

Positive Lohneffekte, im Vergleich zu Kontrollgruppen die nicht an KL teilgenommen haben, zeigen sich nicht. Das mag aber, so der Autor, mit der kurzen Zeitdauer der Berechnungen und der Heterogenität der Gruppen und Intentionen zusammenhängen. Die Lohneffekte müsse man über längere Zeiträume, bis zu Jahrzehnten analysieren.

Als bedeutender Effekt zeigt sich, dass mit der Erhöhung des Anteils der besser Ausgebildeten auch der Anteil an offenen Stellen, die auf diese Ausbildung zugeschnitten sind steigt, und zwar nahezu im Verhältnis 1:1. Auch die bis dahin schon besser Ausgebildeten profitieren davon, während die schlecht Qualifizierten leiden.

4.1.7. Bewertungen von KL

KL war eingebettet in die schwedische Tradition des Volksbildungswesens und ebenso in die Art und Weise der Integration von Arbeit und Wohlfahrt, denn es besteht Konsens darüber, dass für die Erhaltung des Wohlfahrtsstaates eine hohe Rate der Teilnahme am Arbeitsmarkt Voraussetzung ist. Daher konnten alle „Stakeholder“ für dieses Programm gewonnen werden.

Der besondere, man kann sagen hybride Charakter (vgl. Stenberg 2003, 5) von KL besteht darin, dass es eine Initiative war, die auf den Arbeitsmarkt, Reduzierung der Arbeitslosigkeit, zielte, dies aber im Kontext einer Verbindung der formalen, schulischen Weiterbildung mit berufsbezogenem Training umsetzte. Zwei Systeme, das schulorientierte Komvux und stärker praktische, berufsbezogene Kursformen wurden näher zueinander gerückt.

Komvux besteht seit 1968 und ist stets auf Weiterbildung im Sinne einer „zweiten Chance" gerichtet gewesen, die jenen, die es in ihrer Jugend versäumt haben, die Möglichkeit gewährt, eine höhere Ausbildungsstufe bis zum Hochschulabschluss zu erreichen. Darin drückt sich eine politische gleichheitsorientierte Position aus. Neben Komvux bestehen noch die Volkshochschulen, die stärker auf Bildung im Sinn eines Konsums gehen. Zugleich gab und gibt es, wie erwähnt, Labor Market Training und vielfältige berufliche Weiterbildungsinitiativen der Unternehmen (siehe das Beispiel der Papierindustrie). Die letzteren wurden jedoch staatlich nicht gefördert, etwa durch Steuerfreibeträge oder dergleichen. Die Sphären waren getrennt. Sohlman (2003, 15-16) listet fünf unterschiedliche Typen des Lernens auf, denen eine Strategie des lebenslangen Lernens entsprechen sollte:

1. Ausbildung von Grundfähigkeiten in einem Arbeitsfeld, die im Wesentlichen mit der Sekundarstufe II in diesem Feld erreicht wird

2. Ausbildung für aktives Lernen im Alltags- und im Arbeitsleben

3. Weiterbildung für bzw. Umschulung auf ein neues Arbeitsfeld

4. Erneuerung (updating) des Wissens im gegenwärtigen Arbeitsfeld

5. Beschaffung bzw. Bereitstellung von Lerngelegenheiten im Alltags- und im Arbeitsleben.

Konsens herrscht in Schweden, so Sohlman (2003, 16), dass Typ 1 und 2 in die Verantwortung des Staates fallen: „Basic, often full time, serious studies for poorly qualified adults, not seldom older and unemployed can hardly be left to the employer or the individual". In diesem Sinne wurde nach dem Auslaufen von KL und UBS eine neue Form der Bildungsunterstützung, der „Recruitment Grant" geschaffen, für bis zu 50.000 Personen im Jahr mit einer Laufzeit von drei Jahren. Diese Unterstützung ist vorteilhafter als UBS für Personen mit geringem Einkommen, aber weniger vorteilhaft für Personen mit höheren Einkommen.

Typ 5 sieht Sohlman (2003, 16) in der Verantwortung der Sozialpartner. Der Staat sollte hier nicht eingreifen. Typ 3 und 4 könnte mit dem Mittel von ILA (Individual Learning Accounts) entsprochen werden, ebenso mit LMT (Labor Market Training), finanziert durch den Arbeitgeber oder, bei Arbeitslosigkeit, den Staat. Finanzierung durch den Staat wäre auch in jedem Fall für Typ 4 möglich.

Diese Trennung der Sphären trifft allerdings auch auf Kritik. So hat im Rahmen der Präsentation eines Equal-Projekts, „The Peoples Project", das bei der Konferenz „Kompetenz 50+" in Göteborg vorgestellt wurde, der wissenschaftliche Betreuer, Robert Höghielm, auf die systemischen Differenzen von schulischer und beruflicher Bildung hingewiesen und eine stärkere Berücksichtigung der beruflichen Erfahrungen angeregt:

Sozialpolitik in Diskussion, Band 10/2009: Seiten 82–94

„The foundation of a vocation is based on vocational culture, vocational praxis and vocational knowledge. School based VET does not recognize these levels ... A more appropriate way of organizing VET is if you turn the perspective around meaning that you start in working life which decides when the school's theoretical courses are admitted to the students (vocational based learning) which is an opposite way to traditional VET. It is not a question of transfer but a question of boundary crossing" (Höghielm 2007).

4.2. Das irische Programm „One Step Up"[34]

„One Step Up" basiert auf einer Konzeption für Irland zur Sicherung und Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit für den Zeitraum 2007 bis 2020. Diese Konzeption mit dem Titel „Ahead of the Curve, Ireland's place in the global economy" wurde von einer „Enterprise Strategy Group" konzipiert. In der Folge wurde eine „Expert Group on Future Skills Needs" damit beauftragt, den künftigen Bedarf an Wissen und Kompetenzen zu analysieren und daraus Handlungsanforderungen für Aus- und Weiterbildung abzuleiten. In einem Report von 2007, „Tomorrow's Skills, Towards a National Skills Strategy" stellt die Expert Group Daten und Fakten dar. Darin wird eingangs auf die steigende Bedeutung von Dienstleistungen und Hochtechnologie für Irland verwiesen, wogegen traditionelle Wirtschaftsbereiche an Bedeutung abnehmen werden. Beschäftigung in der Landwirtschaft und maschinellen Produktion wird weiter abnehmen, in ICT, medizinischen Produkten, Pharmazie und Biotechnologie, Essen und Trinken und hochqualifiziertem Ingenieurwesen dagegen steigen. Daraus folgt eine Veränderung der Qualifkationen, die benötigt werden.

Es werden daher angenommen:

- Veränderungen im Verhältnis der unterschiedlichen Wirtschaftsbereiche zu einander
- Veränderungen in der Nachfrage nach speziellen Berufen in den Wirtschaftsbereichen
- Veränderungen der spezifischen Fähigkeiten in den Berufen; und
- Verstärkte Bedeutung von grundlegenden und allgemeinen Kompetenzen.

Dazu heißt es: „Generic, transferable skills, such as literacy, numeracy, IT and people skills, will be increasingly valued; employees will be required to demonstrate flexibility and an ability to continually acquire new knowledge and skills. Employees will be required to have a greater breadth of knowledge, and the demand for higher qualifications will increase", und weiter: „Among the existing labour force (and particularly in older age cohorts), a significant proportion is educated only to lower secondary level or below. Without intervention, this is self-perpetuating: low educational attainment levels are linked to low literacy levels, and low literacy levels inhibit participation in education and training" (EGFSN 2007, 6).

Im Folgenden wird vermerkt, dass die Teilnahme an non-formaler Weiterbildung mit 14%, unterdurchschnittlich ist (16,5% in EU 25). Auch die Verteilung nach den Geschlechtern wird

[34] Vgl. http://www.skillsireland.ie/

thematisiert – während mehr (jüngere) Frauen als Männer einen höheren Sekundarabschluss aufweisen, sind im Jahr 2006 nur 52,5% berufstätig, gegenüber 72,8% der Männer, und mehr Frauen sind in sozialen Berufen tätig, während Männer in Ingenieur- und Bauberufen dominieren.

Weiterbildung, so wird betont, lohnt sich, für die Gesellschaft, die Individuen und die Unternehmen. Sie erzeugt Arbeitsplatzsicherheit, soziale Teilhabe, höhere Produktivität. Dennoch wird Unterinvestition in Weiterbildung, also Marktversagen konstatiert, und zwar vor allem für Personen mit geringer Ausbildung. Daraus wird die Notwendigkeit staatlicher Intervention abgeleitet, dahingehend, Anreize für die Teilnahme an Weiterbildung zu gestalten, vor allem für gering Ausgebildete.

Die folgenden Szenarien werden dargestellt:

Grafik 56: Qualifikationsprofil der irischen Arbeitskräfte entsprechend dem Nationalen Qualifikationsrahmen 2005 und Szenarien für 2020

NFQ Level	Column 1	Column 2	Column 3	Column 4	Column 5
	Current Skills Profile (2005)	Baseline Skills Profile in 2020 based on 'no policy change' to Supply	Baseline Projected Demand for Skills in 2020	Unmet Skills Needs (Column 3 less Column 2)	Vision of Skills Profile for 'New Knowledge Economy' in 2020
Levels 8-10	20% 393,000	28% 667,000	29% 681,000	14,000	32% 776,000
Levels 6-7	12% 223,100	10% 233,000	16% 372,000	139,000	16% 385,000
Levels 4-5	40% 773,600	44% 1,051,000	38% 894,000	(157,000)	45% 1,090,000
Levels 1-3	28% 539,500	18% 450,000	17% 390,000	(60,000)	7% 180,000
Total	100% 1,929,200	100% 2,401,000	100% 2,337,000	–	100% (2,431,000)

Quelle: EGFSN 2007, 12.

Von den erwarteten 2,4 Mio. Erwerbsbevölkerung im Jahr 2020 sind 1,4 Mio. bereits jetzt erwerbstätig, 640.000 werden aus den Schulen nachrücken und 310.000 werden durch Einwanderung anzuwerben sein. Daher wird ein großer Teil der gegenwärtig Erwerbstätigen dazu angeregt werden müssen, sich weiter zu qualifizieren.

Spalte 1 der Grafik 55 zeigt das Qualifikationsprofil des Jahres 2005. Die „NFQ Levels" verweisen auf den nationalen Qualifikationsrahmen. Darin ist Stufe 3 das „Junior Certificate" und entspricht Sekundarstufe 1. Stufen 4 und 5 sind „Leaving Certificates", vergleichbar etwa einem mittleren Fachschulabschluss. Stufe 6 ist „Advanced" oder „Higher" Certificate und entspricht Sekundarstufe 2. Das Advanced Certificate ist auch ein Lehrabschluss. Die volle Lehrausbildung kann allerdings erst mit dem Alter von 17 Jahren begonnen werden und es gibt Aufnahmeverfahren für die berufsschulische Ausbildung. Level 7 ist der Bachelor Degree, 8-10 sind höhere Universitätsabschlüsse.

Sozialpolitik in Diskussion, Band 10/2009: Seiten 82–94

Spalte 2 zeigt die zukünftige Situation, wenn es keine Interventionen zur Qualifizierung gibt. Spalte 3 zeigt die erwartete Nachfrage ohne Politikwechsel. Spalte 5 stellt das von der Expert Group als notwendig erachtete Szenario dar. Spalte 4 ergibt die Differenz zwischen Spalte 2 und 3. Selbst also wenn man keinen Politikwechsel annimmt wird deutlich, dass es große Veränderungen in der Qualifikationsstruktur geben wird, und zwar in Richtung Höherqualifizierung, in die höhere Sekundarausbildung. Für den Fall, dass der Weg in Richtung „New Knowledge Economy" eingeschlagen wird, werden die Veränderungen der Qualifikationsstruktur ungleich größer sein.

Die Expert Group gibt für diesen Fall folgende Empfehlungen und Zahlen: Wie aus der Tabelle ersichtlich, sollten bis zum Jahr 2020 48% der Erwerbsbevölkerung Qualifikationen der Stufen 6-10 haben, 45% Qualifikationen der Stufen 4 und 5, und 7% auf Stufe 1 bis 3 sein.[35] Dazu müssten 500.000 Erwerbspersonen um zumindest eine Stufe auf dem NFQ weiterkommen, im Detail bedeutet das:

- 70.000 Erwerbspersonen von Stufe 1 und 2 auf Stufe 3; 260.000 auf Stufe 4 und 5; und 170.000 auf Stufe 6 bis 10

- Die Kosten für die Qualifizierung auf Stufe 3, 4 und 5 werden mit jährlich 153 Mio. € bis zum Jahr 2020 berechnet

- Für die Qualifizierung auf Stufe 6 bis 10 werden für die dreizehn Jahre Kosten von jährlich 304 Mio. € angenommen (EGFSN 2007, 7).

Die Kosten für die Qualifizierung auf Stufe 6 bis 10 sollten nach einem bestimmten Schlüssel vom Staat, dem Unternehmen und den Individuen getragen werden. Für diese werden Stipendien empfohlen. Für die Geringqualifizierten empfiehlt die Expert Group, dass die Kosten für die Qualifizierung auf Stufe 4 und 5 mit entsprechenden Abschlüssen (Awards) vom Staat getragen werden sollen. Auch die Oppertunitätskosten (Lebensunterhalt und dergleichen) sollten öffentlich finanziert werden. Betont wird, dass die zu erwartenden Renditen diese Kosten übertreffen werden, man sollte also hier eher von Investitionen sprechen und die Rolle des Staates als „Piggy Bank" (Sparschwein), sehen, wie es Nicholas Barr bezeichnet hat.

Damit wird sichtbar, was die Bezeichnung „One Step Up" bedeutet. Auf der Grundlage dieses Konzepts wurde FAS (eine Art Arbeitsmarktservice, doch stärker an der Qualifizierung orientiert und mit eigenen Trainingseinrichtungen) damit beauftragt, das Programm in die Praxis umzusetzen, in Kooperation mit lokalen Weiterbildungseinrichtungen auf der kommunalen Ebene (Vocational Education Centers) und den Institutes of Technology, die ein breites Spektrum von Bildungsgängen anbieten, das von der Berufsschule (Apprenticeship Course) bis zu Universitätsausbildungen reicht (zwei Institutes of Technology reichen bis zum PhD) und auch betriebliche Weiterbildung für Unternehmen in der jeweiligen Region anbietet.

Das NFQ verortet die Aus- und Weiterbildung innerhalb der Stufen (Levels) untergliedert, so dass sie auch in Etappen absolviert werden kann, die dann zu einem Award (Abschluss) füh-

[35] Diese Empfehlung, vor allem die geringe Prozentzahl von 7% auf Stufe 1 bis 3 erscheint sehr kühn im Hinblick auf die von Cedefop für Europa geschätzten Daten.

ren. Ausbildungseinrichtungen müssen mit ihren Angeboten, um im NFQ aufgenommen zu werden, von Zulassungseinrichtungen zertifiziert werden. FETAC (Further Education and Training Assessment Center) ist für die Bildung bis zum Level 6 zuständig, HETAC (Higher Education and Training Assessment Center) ab dem Level 6. Auf diesem Level überschneiden sich akademische und berufliche Ausbildung. Betriebliche Weiterbildung, die nicht zertifiziert ist, wird zwar auch öffentlich gefördert, doch in geringerem Ausmaß (die betriebliche Weiterbildung ist lange Zeit zur Gänze öffentlich gefördert worden).

4.3. Knowledge Lift und One Step Up im Vergleich

Vergleicht man diese beiden Programme, das schwedische und das irische, so lässt sich zuerst als Gemeinsamkeit erkennen, dass beide von der Einsicht in Unterinvestitionen bei der Weiterbildung vor allem geringqualifizierter Personen ausgehen. Es besteht nicht die Erwartung, dass diese Unterinvestitionen durch die Unternehmen selbst beseitigt würden, sondern dass es dazu staatlicher Interventionen bedarf. Wenn sich diese Initiativen auch – in unterschiedlicher Form – an alle Erwerbspersonen richten, so geht es doch in erster Linie um Gruppen, unter denen Ältere einen relativ hohen Anteil ausmachen (in Irland sind 41% der Farmer älter als 54 Jahre). Ältere sind daher in diesen Programmen eine beachtete Gruppe, auch jene Personen, die im Verlauf der kommenden zehn bis fünfzehn Jahre zu dieser Gruppe gehören werden.

Beide Programme gehen von Gegebenheiten des Arbeitsmarktes in Spannung zu den Erfordernissen der wirtschaftlichen Entwicklung aus, orten jedoch in der Frage der Weiterbildung in erster Linie einen Mangel an Angeboten. Sie zielen daher stark auf umfassende Anreize für die Erwerbspersonen zur Aufnahme von Weiterbildungsaktivitäten. Für die definierten Zielgruppen werden Weiterbildung und Opportunitätskosten öffentlich getragen (in Schweden ist die individuelle Weiterbildung generell kostenfrei). In beiden Ländern ist die Kooperation der „Stakeholder“ ausgeprägt. So sind in Irland in den Boards sämtlicher Einrichtungen, die mit der Konzeption und Umsetzung von Weiterbildung befasst sind, das Wirtschafts- und das Bildungsministerium, Sozialpartner und lokale Institutionen hoch- und gleichrangig vertreten. Damit ist die Akzeptanz dieser Programme gewährleistet.

Unterschiede bestehen in der Verantwortlichkeit für die Weiterbildung. Knowledge Lift ist ein Programm, das – nicht nur, aber in erster Linie – auf das Nachholen eines Schulabschlusses abzielt. Der Lebensunterhalt für diese Zeit wird von der Kommune überwiesen. In Irland sind, mit dem Instrument des NFQ, berufliche und schulische Bildung stärker miteinander verwoben. Die Ausbildungen sind weder ausschließlich schulisch noch ausschließlich beruflich, zumindest bis zum Level 6 des NFQ. Die Stipendien zur Deckung der Lebenshaltungskosten werden von FAS, der Arbeitsmarkteinrichtung gedeckt. Eine gewisse Ähnlichkeit mit den Community Colleges in den USA ist hier gegeben (vgl. Jacobson/LaLonde/Sullivan 2003). Das schwedische System trennt die Sphären der Schule und des Berufs deutlicher voneinander ab als das irische. Hier sind allerdings Veränderungen zu beobachten, seit einigen Jahren wird auch in Schweden mit einem dualen Schulzweig experimentiert.

In beiden Fällen kann jedoch nicht von einer prononcierten Nachfrageorientierung gesprochen werden. In diesem Sinn und für die hier thematisierten Gruppen von Personen ist es zu kurz gegriffen, von einer „Verbetrieblichung der Weiterbildung“ zu sprechen. Die Inter-

Sozialpolitik in Diskussion, Band 10/2009: Seiten 82–94

ventionen gehen eher dahin, das Angebot an Qualifikationen zu verbessern. Die Evaluation von KL in Schweden zeigt, dass dieses Angebot auch positiv angenommen und nachgefragt wird. Im irischen One Step Up ist ausdrücklich von „Portable Skills“ die Rede und der NFQ mit den anerkannten Awards ist dafür ein geeignetes Instrument. In diesem Sinne zielen beide Programme auf das „Empowerment“ Älterer ab (im Zuge einer Exkursion mit Cedefop in Irland bekam ich zu hören, dass, wie in anderen Ländern auch, vor allem junge Menschen in medien- und kunstnahe Berufe strömen, weniger in die stark nachgefragten Ingenieurberufe. Das wurde beklagt, gleichzeitig aber versichert, man wolle hier keine Barrieren errichten. Abraham Lincoln wird der Satz zugeschrieben „Mein Vater war Bauer, damit ich Anwalt werde, und ich bin Anwalt, damit meine Kinder Künstler werden.“ Darin drückt sich vielleicht ein allgemeines generationelles Streben nach der Emanzipation von Zwängen aus).

Allerdings ist die volle Unterstützung im KL nur bis zum 55. Lebensjahr gegeben. Danach, so wird argumentiert, sind die sozialen Erträge aus diesen Bildungsinvestitionen nicht mehr hereinzubekommen. Der Staat tritt hier also als Investor auf. Weiterbildung ist zwar für jedes Alter öffentlich finanziert, die Opportunitätskosten jedoch nicht, weil die sozialen Erträge zu gering sind – nicht unbedingt in absoluten Zahlen, jedoch im Vergleich zu Investitionen für jüngere Personen. Ähnlich argumentieren Jacobson et al. für die Community Colleges in den USA, auch Wössmann/Schütz (2006, 12), die allerdings neben der Rendite den Aspekt der sozialen Teilhabe einbeziehen und aus diesem Grund Bildungsinvestitionen auch für Ältere vertreten.

4.4. Schlussbemerkungen

Zu alt für Weiterbildung? – war die eingangs gestellte Frage. Die Daten weisen auf bedeutende Qualifikationsschübe in den letzten eineinhalb Jahrzehnten hin. Diese Qualifikationsschübe erstrecken sich auf alle Altersgruppen, Ältere sind davon nicht ausgenommen. Die Daten zur Weiterbildung bilden diese Entwicklung allerdings nicht zur Gänze ab. Das führt zu der Frage, wie sich diese Qualifikationsschübe ereignen, eine Frage, die die Literatur zur Weiterbildung gegenwärtig stark beschäftigt und zu verstärkter Forschung über informelle, arbeitsnahe Weisen der Qualifizierung beiträgt.

Berufliche und individuelle Weiterbildung gehen ineinander über. Damit verschwimmt diese traditionelle Trennung von der Inhaltsseite her. Der Grund dafür liegt in der Verknüpfung von Lebens- und Arbeitsprozess und in neuen Anforderungen im Arbeitsprozess („Generic Skills“). Zunehmend werden Qualifikationen und Kompetenzen nachgefragt und entwickelt, die zur Bewältigung des persönlichen Lebensprozesses ebenso erfordert sind wie im Beruf. Daraus ist die Sichtweise einer Verbetrieblichung und Nachfrageorientierung der Weiterbildung entstanden. Die Botschaft, dass es notwendig ist, sich zu qualifizieren und ein Leben lang zu lernen, ist bei den AdressatInnen angekommen und weithin akzeptiert.

Ob die in Weiterbildung und Qualifizierung gesetzten Erwartungen erfüllt werden, ist weniger klar und wird unterschiedlich gesehen. Wie aus den Qualifizierungsprognosen von Cedefop zu ersehen ist, wird höhere Qualifikation eine steigende Zahl von Erwerbspersonen nicht davor bewahren, in sozial niedrig eingestuften Berufen zu landen.

Die Entwicklung zur Höherqualifizierung wird von Älteren mit vollzogen, wenngleich auf Grund der unterschiedlichen Erwartungen und Bedingungen im Lebenszyklus in spezifischer Weise. Die angesprochenen Qualifizierungsprozesse führen jedoch nicht per se zu einer Verlängerung des Arbeitslebens, sondern sie folgen den betrieblichen Gegebenheiten. Dort, wo diese Gegebenheiten eine Qualifizierung von Älteren und damit einhergehend ein längeres Verweilen im Erwerbsprozess erfordern, geschieht dies auch. Die Weiterbildungsaktivitäten werden stärker von den Unternehmen definiert als von den Beschäftigten (warum sollte z.B. ein/e ältere Beschäftigte/r in untergeordneter beruflicher Stellung und mit mäßiger Entlohnung anstatt des möglichst schnellen Übergang in den Ruhestand Weiterbildung mit ungewissen innerbetrieblichen Erfolgsaussichten betreiben?).[36] In Unternehmen entstehen dabei Konfliktlagen, die sich als paradoxes Führungsverhalten darstellen.

Aus physiologischer Sicht gibt es keinen Grund anzunehmen, dass Weiterbildung im Alter (50-65 Jahre) nicht mehr stattfinden könnte. Der Mensch hat ein wunderbares Organ, das Gehirn, mit vielen Milliarden Nervenzellen – kleinen Genies, wie Jill Taylor (2008) schreibt – deren Kapazität er kaum je ausschöpfen kann. Zudem lernen wir ständig – „man kann nicht nicht lernen" – lautet ein aus der popularisierenden Gehirnforschung bekannter Ausspruch. So banal diese Erkenntnis erscheint, so umstritten war sie lange Zeit. Sie entspricht der anthropologischen Sicht vom Menschen als einem lernenden Wesen. Wenn also die Frage besteht, ob Lernabstinenz im Alter physiologisch oder sozial begründet ist, wird hier der Begründung in sozialen Gegebenheiten zugeneigt. Freilich ist bekannt, dass physiologische und soziale Aspekte in einer Wechselbeziehung stehen. So erzeugt etwa andauernder Stress die chemische Substanz Cortisol, die körperlich wirkt, indem sie Zellen zerstört. Und die Gehirntätigkeit wird sehr stark durch die sensomotorischen Aktivitäten bestimmt etc.

Lernen ist ein sozialer Prozess, ein Ereignis, das zwischen Menschen stattfindet. Das pädagogische Paradoxon ist das „Wollen Sollen". Es vermittelt sich anfangs über die persönliche Beziehung. In der Folge, mit zunehmendem Lebensalter prägen darüber hinaus die gemachten Erfahrungen und die Lebensumstände die Motivation. Viele einschlägige Untersuchungen befestigen die allgemeine Übereinstimmung, dass die im Lebensverlauf gemachten Erfahrungen mit Aus- und Weiterbildung von vorrangiger Bedeutung sind. Wer an Bildung gewöhnt ist, wird sie auch weiterhin betreiben. Für diesen Typus ist womöglich durchaus nicht entscheidend, welche Rendite oder welche Aufstiegschancen damit verbunden sind, sondern es handelt sich um ein Normverhalten. Damit muss durchaus nicht Wohlbefinden oder persönliches Glück assoziiert sein. Zwei zitierte Beispiele, das der schwedischen Universitätslehrer und die Auswertung von SHARE zeigen hier jedoch unterschiedliche Resultate.

Das Beispiel der schwedischen Papierindustrie zeigt anderseits, dass eine Intervention in Richtung Aus- und Weiterbildung auch in einem späteren Lebensabschnitt erfolgen kann, ohne dass eine nennenswerte Bildungsentwicklung dahinter stünde. Bildungsbiografien nehmen also nicht zwangsläufig den einmal begonnenen Verlauf. Die Entscheidung für eine Weiterbildung auch im späteren Lebensalter kann individuell, als privater Akt erfolgen, sie

[36] Die Resultate des Sondermoduls der Arbeitskräfteerhebung zum „Übergang vom Erwerbsleben in den Ruhestand" von 2006 zeigen deutlich, dass Weiterbildung hier nicht als Option gesehen wird. Auf die Frage nach möglichen Gründen die zu einer Verlängerung des Erwerbslebens hätten führen können, geben 2% der RespondentInnen (= 4% derer, die überhaupt einen Grund nennen) „bessere Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten" an, hingegen 25,8% (bzw. 61,4% der einen Grund Nennenden) einen „Besseren Gesundheitszustand" (Statistik Austria 2007, 35).

kann angeregt werden und sie kann sich auch aus Notwendigkeiten ergeben. Es gibt Personen, die im späteren Alter die Berufsreifeprüfung absolvieren, eventuell um ein Studium zu beginnen oder bloß um diese Hürde genommen zu haben, sich zu beweisen, dass sie es können. Dieser Fall wird nicht der repräsentative sein. Doch selbst hier spielt die Angebotsseite eine entscheidende Rolle.

Lernen und Weiterbildung sind Tätigkeiten, für die Autonomie und Partizipation wesentlich sind. Im Arbeitsverhältnis ist der Zwang ein konstitutiver Bestandteil. Lohnarbeit ist grundsätzlich kein pädagogisches Konstrukt. Im Rahmen von Arbeitsverhältnissen ist allerdings Weiterbildung und Qualifikation ein bedeutender Aspekt. Aus diesem Oszillieren von Weiterbildung zwischen Autonomie und Zwang ergeben sich Konfliktsituationen. Im Unterschied zu Investitionen in Anlagen bleiben Investitionen in Weiterbildung bei den Beschäftigten, sie können daher nur über einen vermittelten Prozess produktiv gemacht werden. Die Komplexität dieses Prozesses und die daraus resultierende Notwendigkeit, entsprechende Instrumentarien zu entwickeln, kann die Möglichkeiten bzw. Bereitschaft von Unternehmen übersteigen. Das gilt auch und vielleicht gerade für ältere Beschäftigte mit ihren spezifischen Einstellungen, Erwartungen und Bedürfnissen. Man konnte sehen, wie diese Konfliktsituationen in Unternehmen als Interessenwidersprüche zwischen einzelnen Hierarchieebenen erscheinen. Insofern ist eine kritische Haltung zum Schlagwort vom „anthropozentrischen Paradigmenwechsel im Industriemanagement“, wie sie Büchter (2002, 351) einnimmt, angebracht.

Die vorhandenen Berechnungen zu dem mittelfristig im EU-Raum gegebenen Bedarf an Qualifikationen und den Ersatzraten der Arbeitskräfte zeigen, dass für Personen, die gegenwärtig zu den Älteren zählen oder in diesem Zeitraum dazu zählen werden, Qualifizierung von Bedeutung ist. Jetzt oder in Zukunft Ältere müssen mit anerkannten und transferierbaren Qualifikationen (portable and transferable skills) ausgestattet werden. Die nationalen Politiken dazu sind unterschiedlich. Von den Stakeholdern getragene Zertifizierungssysteme, im besten Fall nationale Qualifikationsrahmen, können entscheidend dazu beitragen, die Interessen der Älteren, der Unternehmen und der Gesellschaft miteinander zu vereinbaren. Die empirische Bildungsforschung hat in den letzten Jahren viele der verfestigten Annahmen, die zu Produktivität und Bildungsbereitschaft Älterer und zu den Motiven, Zielen und Zwecken der Weiterbildung herrschen, relativiert. Dennoch ist hier noch viel zu tun, wenn man etwa für Österreich an das gänzliche Fehlen von Längsschnittstudien bzw. Kohortenanalysen denkt. Diese langfristigen Unternehmungen müssen auf den Weg gebracht werden, mit dem Fokus nicht nur auf die jetzt schon Älteren, sondern auch auf jene, die es (dagegen ist kein Kraut gewachsen) in Zukunft sein werden.

Sozialpolitik in Diskussion, Band 10/2009: Seiten 82–94