

Promoting Adult Learning

Summary in German

Förderung der Erwachsenenbildung

Deutsche Zusammenfassung

Zusammenfassung

Der Band *Promoting Adult Learning* ergänzt die OECD-Studie aus dem Jahr 2003 *Beyond Rhetoric: Adult Learning Policies and Practices* und beruht auf Informationen aus 17 Ländern, die von 1999 bis 2004 an der OECD-Studie über Erwachsenenbildung teilgenommen haben: Österreich, Kanada, Dänemark, Finnland, Deutschland, Ungarn, Korea, Mexiko, die Niederlande, Norwegen, Polen, Portugal, Spanien, Schweden; Schweiz, Vereinigtes Königreich (England) und die USA.

Nicht nur Lippenbekenntnisse: stärkere finanzielle Anreize und effiziente Maßnahmen zur Erhöhung der Beteiligung Erwachsener mit niedrigem Bildungsniveau sind notwendig

Die 2003 erschienene Studie auf der Grundlage einer ersten Gruppe aus neun Ländern konzentrierte sich auf den Zugang von Erwachsenen zu Bildungsaktivitäten sowie auf die Verbesserung der Anreize, an solchen Maßnahmen teilzunehmen. Die Erkenntnisse aus der Beteiligung zusätzlicher Länder an der Studie ergänzen die bereits vorhandenen Kenntnisse über Politik und Praxis der Erwachsenenbildung. Sie bereichern die Diskussion über politische Optionen und ermöglichen es, Bildungspolitik gezielter zu gestalten. Die Studie empfiehlt erneut einen integrierten Ansatz zur Erwachsenenbildung, befasst sich aber stärker mit den finanziellen Anreizen und politischen Programmen zur Förderung der Bildungsbeteiligung Erwachsener mit niedrigem Bildungsniveau.

Die Fokussierung auf Erwachsene mit niedrigem Bildungsniveau resultiert aus zwei Erwägungen: zum einen stehen diese Erwachsenen hoch oben auf der Agenda mehrerer an der Studie teilnehmender Länder; zum zweiten wird nach neuesten Studien die

wirtschaftliche Leistungsfähigkeit eines Landes von einer gleichmäßigeren Verteilung von Fertigkeiten stark beeinflusst. Dies ist eine wichtige Erkenntnis, die besondere Bemühungen zur Bildungsförderung benachteiligter Bevölkerungsgruppen rechtfertigt. Darüber hinaus zeigt die Studie auf, wie wichtig eine gleichmäßige Verbreitung von Qualifikationen langfristig gesehen für den Lebensstandard und die Produktivität eines Landes ist: Bildungsinvestitionen in breitere Bevölkerungsschichten erhöhen die Produktivität der Arbeitskräfte und fördern so das Wirtschaftswachstum.

Zweck der Studie ist es, Lehren aus den Erfahrungen der 17 OECD Länder zu ziehen, vor allem was den Zugang zur Erwachsenenbildung und die Beteiligung daran betrifft. Der Bericht geht im Detail auf neueste Entwicklungen in der Erwachsenenbildung ein, sowie auf Anreize für die erwachsene Bevölkerung, sich an lebenslangem Lernen zu beteiligen. Er behandelt potenzielle Hemmnisse, aber auch mögliche Maßnahmen, diese aus dem Weg zu räumen. Fehlende Motivation, Zeitmangel und finanzielle Engpässe sind wichtige Hemmnisse, die in einem breiteren politischen Rahmen gelöst werden müssen.

Die Teilnahme an der Erwachsenenbildung unterscheidet sich erheblich nach Ländern...

Kapitel 1 stellt die sehr unterschiedlichen Beteiligungsquoten in den 17 beteiligten Staaten heraus. Dänemark, Finnland und Schweden stehen gewöhnlich weit oben auf der Liste. Das Vereinigte Königreich und die Schweiz schließen sich dieser Gruppe an, wenn eine bereinigten Beteiligungsquote benutzt wird, die eigens für diesen Bericht ausgearbeitet wurde. Ungarn, Portugal und Polen verzeichnen in den meisten Umfragen die niedrigsten Beteiligungsquoten. Eine Aufschlüsselung der Daten nach Beteiligungsquote und Bildungsdauer zeigt, dass es in einigen Ländern ein extensives Modell der Erwachsenenbildung gibt, welches auf wenigen Ausbildungsstunden für viele Erwachsenen beruht, und in anderen ein „intensives“ Modell, das längere Bildungsmaßnahmen auf eine kleinere Anzahl von Erwachsenen konzentriert.

... und Bevölkerungsgruppen

Zudem gibt es bedeutende soziale Ungleichheiten bei der Beteiligung an Erwachsenenbildung. Die Beteiligungsquoten der Erwachsenen mit tertiärem Abschluss sind oft fünf- bis zehnmal höher als die Quoten der Erwachsenen mit niedrigem Bildungsniveau. Ältere Menschen neigen dazu, weniger an Erwachsenenbildung teilzunehmen als jüngere Menschen. Die Unternehmensgröße ist ein weiterer wichtiger Faktor. Unter den untersuchten Ländern waren kleine und mittlere Unternehmen in Ungarn, Polen, Portugal und Spanien besonders schlecht vertreten.

Gibt es unzureichende Investitionen in die Erwachsenenbildung und wenn ja, in welchem Ausmaß beeinflusst dies die Bildungschancen der einzelnen Bevölkerungsgruppen? Viele theoretische Studien unterstreichen zwar, dass unperfekte Arbeits-, Kapital- und Bildungsmärkte Investitionen in Humankapital behindern, doch sind die verfügbaren Belege meist indirekt und erlauben keine umfassende Beantwortung dieser Frage. Dennoch weist viel darauf hin, dass unzureichende Investitionen bestimmte benachteiligte Bevölkerungsgruppen besonders stark betreffen, etwa Erwachsene mit

niedrigem Bildungsniveau und ältere Menschen. Hier müssten politische Maßnahmen Abhilfe schaffen.

Die Regierungen verfügen über eine Palette von politischen Maßnahmen

Die Erfahrungen aus den an der Untersuchung beteiligten Ländern zeigen, dass die Regierungen dann eine nützliche Rolle spielen können, wenn sie i) die strukturellen Vorbedingungen für lebenslanges Lernen optimieren und ihre Erträge sicherstellen; ii) gut durchdachte Kofinanzierungsprogramme fördern; iii) die Vielfältigkeit und Qualität des Bildungsangebots ausbauen; und iv) die Koordination und Kohärenz bildungspolitischer Maßnahmen verbessern. Da der quantitative Einfluss von unperfekten Märkten nur unzureichend nachgewiesen werden kann, sollten sich Bildungsmaßnahmen für Erwachsene vor allem auf Programme mit einem breiten Hebeleffekt konzentrieren. Gesetzliche Maßnahmen und andere institutionelle Anreize zur Förderung von Bildungsinvestitionen durch Unternehmen und Einzelpersonen, bei gleichzeitiger Limitierung öffentlicher Ausgaben, spielen hier eine Schlüsselrolle.

Die strukturellen Vorbedingungen für die Erwachsenenbildung verbessern

Politische Maßnahmen zur Förderung der Erwachsenenbildung und Sicherstellung ihrer Erträge werden im **Kapitel 2** behandelt. Zunächst muss die Anerkennung erlernter Fertigkeiten verbessert werden. Dazu ist es notwendig, ihre Transparenz und Anschaulichkeit sowohl für die Lernenden als auch für Unternehmen sicherzustellen. Die Entwicklung landesweiter Qualifikationssysteme kann zu dieser Transparenz beitragen. Darüber hinaus kann die Anerkennung informellen und nicht-formellen Lernens zu einer Reduzierung von Opportunitätskosten beitragen. Immer mehr OECD-Länder führen Programme zur Anerkennung von Kenntnissen und Fertigkeiten ein, die nicht in formellen Lehrgängen erworben wurden. Dazu gehören zum Beispiel Prüfungen, die auf der Demonstration von Fertigkeiten beruhen. Auf diese Weise kann eine Kultur des lebensbegleitenden Lernens aufgebaut werden. Gleichzeitig müssen die Zertifizierungssysteme glaubwürdig und leicht verständlich sein, sonst sind die von ihnen anerkannten Fertigkeiten am Arbeitsmarkt wertlos.

Qualitativ hochwertige Information und Beratung erleichtern den Zugang zu Bildungsmaßnahmen und können die Transparenz der Erträge wie auch ein besseres Zusammenspiel zwischen Angebot und individueller Nachfrage gewährleisten. Unzureichende Informationen über Bildungsangebot und -qualität können die Wahrnehmung der Vorteile des lebenslangen Lernens beeinträchtigen. Die untersuchten Länder verfolgen unterschiedliche Ansätze, um diesem Problem zu begegnen. Individuelle Beratung hat sich besonders bei Personen mit niedrigem Bildungsniveau und anderen benachteiligten Bevölkerungsgruppen als wirksam erwiesen. Ein Ansatz besteht darin, „Bildungs-Mentoren“ zu ernennen, d.h. erfolgreiche ehemalige Kursteilnehmer oder sonstige qualifizierte Moderatoren, wie z. B. auf Weiterbildung spezialisierte Gewerkschaftsvertreter. Ebenfalls wichtig ist, dass die Bildungsanbieter in einem Netzwerk verbunden sind, über das sie Informationen teilen und austauschen können. Integrierte Anlaufstellen (*one stop centres*) bieten vielversprechende Möglichkeiten, da

sie Informationen und Beratungsdienste unter dem Dach eines bereits bestehenden Service-Netzwerks bündeln.

Gut durchdachte Finanzierungsmöglichkeiten fördern

Das **Kapitel 3** untersucht die Finanzierungsmechanismen, welche die Beteiligung an der Erwachsenenbildung verstärken und ihre Effizienz sicherstellen können. Finanzielle Probleme betreffen vor allem Menschen mit niedrigem Einkommen und ältere Arbeitnehmer (die normalerweise nur mehr über eine kurze Zeit in ihrem Arbeitsleben verfügen, um die Bildungskosten zu amortisieren). Zudem konzentrieren sich manche Unternehmen aus finanziellen Gründen bei ihren Bildungs- und Weiterbildungsmaßnahmen eher auf firmenspezifische statt auf allgemeine Fertigkeiten, obwohl letztere für die Gesamtwirtschaft von hoher Bedeutung sind.

Insofern die Erwachsenenbildung zu privaten Erträgen führt, sollten entsprechende Bildungsmaßnahmen mischfinanziert werden. Die Finanzierung von Weiterbildungsmaßnahmen durch öffentliche Gelder wäre eine Verschwendung, wenn diese ohnehin ergriffen würden (der so genannte Mitnahmeeffekt). Die bestehenden sozialen Ungleichheiten in der Bildungsbeteiligung und bei den Bildungsergebnissen legen jedoch eine Kofinanzierung der Erwachsenenbildung durch den Staat und die Einführung finanzieller Anreize für niedrig qualifizierte und benachteiligte Bevölkerungsgruppen sowie bestimmte Unternehmen wie Klein- und Mittelbetriebe nahe. Auf jeden Fall sollten für solche Fälle, in denen finanzielle Probleme ein wichtiges Hemmnis für Bildungsinvestitionen und Bildungsbeteiligung darstellen, Lösungen gefunden werden.

Finanzierungsansätze, in deren Rahmen sich Arbeitgeber wie Arbeitnehmer an den Kosten beteiligen, oder die dem Einzelnen eine größere Auswahl anbieten, können die Effizienz von Bildungsmaßnahmen erhöhen. Zu den verschiedenen Finanzierungsinstrumenten, die Unternehmen zur Verfügung stehen, gehören Steuererleichterungen und staatliche Zuschüsse für Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen. Die Bedingungen für die Teilnahme an diesen Finanzierungsinstrumenten sind jedoch so auszulegen, dass i) Verluste durch Mitnahmeeffekte minimiert werden; und ii) auch Kleinbetrieben und benachteiligten Bevölkerungsgruppen die Möglichkeit zur Teilnahme geboten wird. Rückzahlungsklauseln in Arbeitsverträgen können ebenfalls interessante Kofinanzierungslösungen darstellen. Sie ermöglichen Arbeitgebern und Arbeitnehmern, die Bildungskosten zu teilen und Probleme des „Schwarzfahrens“ und „Wilderns“ zwischen Unternehmen lösen. Schließlich sind vertikal verbundene Unternehmensnetzwerke, in denen große Unternehmen die Mitarbeiter ihrer meist kleineren Zuliefererfirmen direkt ausbilden, eine vielversprechende Möglichkeit, um Ressourcen zwischen Unternehmen mit unterschiedlichen Ausbildungskapazitäten zu poolen.

Individuelle Bildungskonten und Subventionen (wie z.B. Bildungsgutscheine) können die Beteiligung von Erwachsenen mit niedrigem Bildungsniveau erleichtern, vorausgesetzt die Programme sind angemessen zielgruppenorientiert. In mehreren der untersuchten Länder wurden Bildungskonten und Gutscheine auf die Bedürfnisse benachteiligter Erwachsener ausgerichtet. Gleichzeitig können sie mehr Wettbewerb zwischen den Bildungseinrichtungen fördern. Unterhaltszuschüsse haben die

Bildungsbeteiligung z. B. in den skandinavischen Ländern gefördert. Bildungsurlaub ist ebenfalls ein nützliches Instrument, doch muss sichergestellt werden, dass Arbeitnehmer mit niedrigem Bildungsniveau aus den entsprechenden finanziellen Zuschüssen und der Unterstützung der Tarifpartner Nutzen ziehen.

Angebotsvielfalt und Qualitätskontrolle

Kapitel 4 befasst sich mit der Angebotsvielfalt in der der Erwachsenenbildung und der qualitativen Evaluation von Bildungsprogrammen. Angemessene Bildungsangebote sind in der Tat zur Förderung der Bildungsbeteiligung von wesentlicher Bedeutung. Viele Einrichtungen – Volkshochschulen, Bürgeruniversitäten, städtische Bildungsinstitute, reguläre Bildungseinrichtungen und informellere Angebote -- richten sich an Erwachsene mit unterschiedlichen Bedürfnissen. Die Erfahrungen in den untersuchten Ländern unterstreichen, wie wichtig es ist, Zielgruppen passgenau anzusprechen. In mehreren Ländern führen intergenerationelle Bildungsprogramme (solche, die Kinder und Eltern gleichzeitig ansprechen) zu hervorragenden Ergebnissen bei der Bekämpfung des Analphabetismus. Wirksame Bildungsangebote setzen auch voraus, dass das Problem der zeitlichen Verfügbarkeit gelöst wird. Die Lockerung zeitlicher Rigiditäten und Einführung flexibler Lernalternativen haben einigen Ländern geholfen, ihre Beteiligungsquote signifikant zu verbessern. Dazu gehören Teilzeitprogramme und Fernkurse, die auf modernen Informations- und Kommunikationstechnologien beruhen.

Effiziente Bildungsangebote am Arbeitsplatz können ebenfalls dazu beitragen, die Gesamtquote der Bildungsbeteiligung zu erhöhen. Die aktive Einbeziehung von Arbeitnehmervertretern und ein gut strukturierter Dialog zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern können das betriebliche Bildungsangebot maßgeblich verbessern. Z. B. sind die Tarifpartner bestens geeignet, Aus- und Fortbildungsprogramme, die zu anerkannten Qualifikationen führen, gemeinsam zu definieren. Ebenso kann die Involvierung der Arbeitnehmervertreter Informationsdefizite über Kosten und Erträge der Bildungsbeteiligung richtig stellen, die Arbeitgeber dazu anregen, breiter angelegte Bildungsprogramme anzubieten, und so ein gerechteres Lernumfeld schaffen.

Angesichts der fehlenden Chancengleichheit beim Zugang zur Erwachsenenbildung und unter Berücksichtigung der Tatsache, dass viele Arbeitgeber annehmen, sie würden mehr von der Fortbildung bereits gut ausgebildeter Arbeitnehmer profitieren, und daher die Ausbildung von Personen mit niedrigem Bildungsniveau gar nicht erwägen, wäre es ratsam, Anreizstrukturen zu schaffen, welche die Weiterbildung unqualifizierter Personen mit niedrigem Bildungsniveau am Arbeitsplatz fördern.

Was die Qualitätssicherung in der Erwachsenenbildung betrifft, so führen unzureichende Bildungsprogramme und mangelnde Informationen über positive Bildungswirkungen zweifelsohne zu niedrigen Investitionen und niedrigen Beteiligungsquoten. Daher sollte jedes Erwachsenenbildungssystem Instrumente zur Qualitätssicherung und Programmevaluation beinhalten. Der Staat sollte einen gesetzlichen Rahmen zur Regulierung des Wettbewerbs zwischen den Bildungseinrichtungen schaffen, die Qualität der von diesen Einrichtungen angebotenen Dienste bewerten und diese Information potentiellen Nutzern zur Verfügung stellen. Die entsprechenden Verwaltungsstellen könnten Qualitätsstandards bestimmen, die Einhaltung dieser Standards überprüfen und die Öffentlichkeit über die zertifizierten

Bildungseinrichtungen informieren. In dem Maße wie sie Arbeitslose auf Fortbildungskurse vermittelt, die von privaten oder gemeinnützigen Bildungseinrichtungen abgehalten werden, sollte auch die öffentliche Arbeitsvermittlung ihre eigenen Qualitätsstandards weiter ausbauen. Generell scheint die Teilnahme von Bildungsträgern an öffentlichen Ausschreibungen die Qualität des Bildungsangebots zu verbessern.

Wenn regelmäßig überprüft wird, welche Bildungsprogramme, für wen, und unter welchen Bedingungen, zu positiven Ergebnissen führen, lässt sich auch die Effizienz der Bildungspolitik erhöhen. In diesem Bereich ist Evaluation eine besondere Herausforderung, da die Ziele der Erwachsenenbildung sehr viel unterschiedlicher sind als die Ziele herkömmlicher Erziehungsmaßnahmen oder arbeitsplatzspezifischer Programme. Dennoch lässt sich die Evaluation von Erwachsenenbildung – wenn man einmal von Arbeitsmarktprogrammen absieht -- noch maßgeblich verbessern. Insbesondere müssen, obwohl hier bereits einige Fortschritte erzielt wurden, geeignete Leistungsindikatoren und Bewertungsmethoden bestimmt werden, mit deren Hilfe sowohl die Wirksamkeit als auch die Verteilungsgerechtigkeit von Bildungsmaßnahmen gemessen werden kann.

Koordination und Kohärenz der Politikfelder

Im **Kapitel 5** wird unterstrichen, dass die Entwicklung kohärenter Rahmenbedingungen ebenfalls die Investitionen in und Beteiligung an der Erwachsenenbildung verbessern kann. In der Regel decken Erwachsenenbildungssysteme eine breit gefächerte Palette an Bedürfnissen ab; zudem sind zahlreiche *stakeholder* an der Gestaltung von Bildungspolitik beteiligt. Vor diesem Hintergrund ist in den meisten Ländern eine mangelnde Koordination und Kohärenz der Bildungspolitik zu verzeichnen.

Es wäre ideal, wenn alle betroffenen Akteure ihre Bemühungen angemessen koordinieren würden: Koordination innerhalb des Erziehungswesens, mit dem Ziel, die Anzahl jugendlicher Schulabbrecher zu senken und Lust an lebenslangem Lernen zu wecken; enge Koordination zwischen Bildungs- und Arbeitsmarktzielen bei der Fortbildung von Arbeitslosen mit dem Ziel der Vermittlung; Verknüpfung von Bildungsmaßnahmen mit Sozialhilfeprogrammen, um auch Sozialhilfeempfängern die Möglichkeit zur Höherqualifizierung zu geben; und Koordination mit den Tarifpartnern, um Qualifizierungsbedürfnisse zu identifizieren und entsprechende Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten zu entwickeln.

Um der mangelnden Koordination zwischen den beteiligten Instanzen abzuhelpen, sollten Erwachsenenbildungseinrichtungen geschaffen werden, die sich auf die Ausarbeitung bildungspolitischer Programme und Angebotsstrukturen konzentrieren. Je nach Land können diese Einrichtungen als Koordinatoren, Beratungsgremien oder Entscheidungsträger fungieren. Eine Koordinationseinrichtung würde Prioritäten setzen, geeignete finanzielle Anreize zur Erhöhung der Bildungsbeteiligung definieren, und die Angebotsqualität durch Förderung der Zusammenarbeit der betroffenen Instanzen verbessern. Schließlich können Zielvorgaben bezüglich der Zahl der zu erreichenden Bildungsteilnehmer und Bildungsziele die unterschiedlichen Akteure dazu bewegen, auf ein gemeinsames Ziel hinzuarbeiten.