SSOAR

Open Access Repository
www.ssoar.info

Berufliche Weiterbildung in Großbritannien für gering qualifizierte Arbeitskräfte

Schröter, Stefan

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:
Schröter, S. (2003). *Berufliche Weiterbildung in Großbritannien für gering qualifizierte Arbeitskräfte.* (Discussion Papers / Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Forschungsschwerpunkt Arbeit, Sozialstruktur und Sozialstaat, Abteilung Arbeitsmarktpolitik und Beschäftigung, 2003-104). Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH. https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-111738

Nutzungsbedingungen:
Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.
Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:
This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.
By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

gesis
Leibniz-Institut
für Sozialwissenschaften

Mitglied der
Leibniz-Gemeinschaft

Stefan Schröter

Berufliche Weiterbildung in Großbritannien für gering qualifizierte Arbeitskräfte

Der Beitrag entstand im Rahmen des Projekts "Qualifikationsbedarf in den Ländern der OECD - Ermittlung, Analysen und Implementation". Das Projekt ist Teil des FreQueNz-Netzwerks (www.frequenz.net) zur systematischen Früherkennung von neuen Qualifikationserfordernissen, das vom Ministerium für Bildung und Forschung (BMB+F) mitgefördert wird.

September 2003

ISSN Nr. 1011-9523

Wissenschaftszentrum Berlin
für Sozialforschung (WZB)

Forschungsschwerpunkt:
Arbeit, Sozialstruktur und Sozialstaat

Abteilung:
Arbeitsmarktpolitik und Beschäftigung
http://www.wz-berlin.de/ars/ab/
e-mail Stefan Schröter: stef.schroeter@t-online.de

Bestell-Nr.: SP I 2003-104

Zusammenfassung

Die Aktivitäten im Bereich der beruflichen Weiterbildung erreichen innerhalb des deutschen Beschäftigungssystems lediglich ein unterdurchschnittliches Niveau. Der stetige Anstieg der Qualifikationsanforderungen erfordert jedoch eine Steigerung der Weiterbildungsaktivitäten und insbesondere eine Bildungsstrategie, die vor allem niedrig qualifizierte Arbeitskräfte aktiviert und in lebensbegleitende Lernprozesse integriert.

Um erfolgreiche Lösungsansätze im Bereich der beruflichen Weiterbildung aufzuzeigen, wurden in der vorliegenden Studie die institutionellen Rahmenbedingungen und die spezifischen Weiterbildungsinstrumente von Großbritannien untersucht. Im britischen Beschäftigungssystem besteht aufgrund der strukturellen Schwäche des beruflichen Erstausbildungssystems ein systemimmanenter Zwang zur Förderung der beruflichen Nachqualifizierung der Arbeitskräfte. So wurden auf nationaler Ebene bereits zahlreiche Erfahrungen mit einem breiten Spektrum an Weiterbildungsinstrumenten gesammelt. In Bezug auf die Frage der Steuerung des Weiterbildungsverhaltens werden in dieser Arbeit sowohl arbeitskräfte- als auch arbeitgeberorientierte Instrumente analysiert, die insgesamt fünf Phasen des Weiterbildungsprozesses berühren: Informationsnetzwerke zur Anbahnung der Aktivität, finanzielle Anreize zur Aufnahme der Aktivität, Regelungen zur Freistellung der Beschäftigten, die so genannte Modularisierung der Berufsbildung und schließlich spezifische Betreuungsstrukturen für Beschäftigte und Arbeitgeber. Die Untersuchungen zeigen, dass in das britische Berufsbildungssystem eine Reihe innovativer Arrangements zur Förderung des Übergangs von Beschäftigung in Weiterbildungsphasen implementiert wurden.

Die Studie macht deutlich, dass ein simultaner Einsatz unterschiedlicher Instrumente die Weiterbildungsteilnahme von gering Qualifizierten signifikant erhöhen kann. Gegenüber einer pauschalen Förderung von Weiterbildungsaktivitäten kann die zunehmende Zielgruppenorientierung in der britischen Weiterbildungspolitik zur Effizienzsteigerung staatlicher Steuerungsprozesse als vorbildhaft eingestuft werden.

Abstract

In the German employment system only a low level of activity in continuing vocational training is notable. However, the steady increase of qualification needs has to lead to a training strategy in which particularly the low-skilled will obtain instruments which support the processes of lifelong learning. This study examines the institutional framework and the specific training instruments of the continuing education system in United Kingdom, in order to show successful solutions in this field. Because of the weakness of the initial vocational training system, a system immanent constraint in the British employment system can be found which supports subsequent qualification activities of the labour force during the lifetime. Therefore, there have been large experiences with a wide spectrum of training instruments on the national level. Concerning the question of directing training activities, the study will analyze both employee-led and employer-led instruments. These instruments are intended to influence five parts of the continuing training process: Informational networks to prepare an activity; monetary incentives to start an activity; rules of training leave of employees; the modular education system and finally, specific mentoring structures for employees and employers. This discussion paper will show that several innovative arrangements have been implemented within the British training system. This study will show that a simultaneous adoption of different instruments would be able to lead to a significant increase in the participation of low-skilled in continuing training. Compared to a training promotion for everyone, the stronger focus on specific target groups within the British training policy can be categorised as an exemplary approach in order to increase the efficiency of governance.

Inhaltsverzeichnis

1 Einleitung 1

2 Berufliche Bildung im theoretischen Kontext 3

3 Qualifikationsstruktur und Qualifikationsbedarf 7

3.1 Defizite bei mittleren Qualifikationen 7

3.2 Übersicht zu beruflichen Weiterbildungsaktivitäten 8

3.3 Produktivitätsrückstand und zukünftiger Qualifikationsbedarf 9

4 Institutioneller Rahmen der beruflichen Weiterbildung 10

4.1 Koordinierungsmechanismen im System industrieller Beziehungen 10

4.2 Schwäche der beruflichen Erstausbildung 12

4.3 Bildungszeiten 15

4.4 Monetärer Zugang zur Berufsbildung 16

4.5 Modularität der Berufsbildung im (General) National Vocational Qualifications-System 17

4.6 Akteursstrukturen 19

4.7 Case Study: National Vocational Qualification – Entwicklung und Assessment 28

5 Instrumente zur Steigerung der beruflichen Weiterbildungsaktivität ..30

5.1 Arbeitskräfteorientierte Ansätze 31

5.2 Arbeitgeberorientierte Ansätze 43

5.3 Spezielle Zielgruppenorientierung 45

5.4 Employer Training Pilots 48

6 Effizienz staatlicher Steuerung 51

6.1 Marktversagen und systemspezifische Weiterbildungsbarrieren 51

6.2 Strukturelle Effekte staatlicher Steuerung 53

6.3 Globale Effektivität und Effizienz staatlicher Steuerung 57

7 Schlussfolgerungen und Perspektiven 61

Literatur 66

Abkürzungen 71

Anhang 72

1 Einleitung

Im Zuge des Strukturwandels am Arbeitsmarkt haben sich in Deutschland die Beschäftigungsperspektiven von gering qualifizierten Arbeitskräften sukzessive verschlechtert. Das Phänomen des „*qualifikatorischen mismatch*“ führt regelmäßig dazu, dass in wachstumsstarken Wirtschaftsphasen eine unbefriedigte Nachfrage nach Fachkräften zu Tage tritt, die einem ansteigenden Sockel vor allem von gering qualifizierten Erwerbslosen gegenüber steht. Eine Projektion des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung zeigt auf, dass in Deutschland der Anteil von Erwerbstätigen in einfachen Tätigkeiten im Zeitraum von 1995 bis 2010 von 20% auf 16% sinken wird (Weidig et al. 1999). Die Hoffnung, dass eine höhere Bildungsbeteiligung die Verschiebungen im Qualifikationsbedarf kompensieren kann, erscheint jedoch bei gleichbleibenden Rahmenbedingungen nur wenig aussichtsreich. Reinberg und Hummel weisen darauf hin, dass die zurückliegende Bildungsexpansion Anfang der 1990er Jahren zum Erliegen gekommen ist. Dies gilt sowohl für die Allgemeinbildung als auch für den Bereich der beruflichen Bildung. Die Autoren gehen weiterhin davon aus, dass der zukünftige demografische Wandel nicht qualifikationsneutral ablaufen wird. Wenn die stark besetzten und gut qualifizierten älteren Jahrgänge erst einmal aus dem Erwerbsleben ausscheiden, dürfte es demnach den nachrückenden geburtenschwachen Generationen schon wegen des quantitativen Missverhältnisses schwer fallen, selbst in ausreichendem Maße den Ersatz vor allem an Fachkräften zu stellen (Reinberg/Hummel 2001).

Diese zweifache Problematik führt zu der grundsätzlichen Frage, ob ein automatischer, marktförmiger Anpassungsmechanismus zwischen der Qualifikationsstruktur des Arbeitskräfteangebotes und dem Qualifikationsbedarf der Wirtschaft möglich ist. Diesbezüglich werden in der öffentlichen Diskussion zur Bekämpfung bzw. zur Verhinderung von Erwerbslosigkeit insbesondere bei gering qualifizierten Arbeitskräften im Wesentlichen zwei Strategien abgeleitet: Erstens die Forderung nach einer unmittelbaren oder über staatliche Subventionen vermittelten Ausdifferenzierung der Lohnstruktur, die die Nachfrage nach geringen Qualifikationen erhöhen soll. Zweitens die Strategie einer Höherqualifizierung der gering qualifizierten Risikogruppe des Arbeitsmarktes, wovon bei Beschäftigten eine präventive und bei Arbeitlosen eine integrative Wirkung erhofft wird.

Der stetige Anstieg der Qualifikationsanforderungen erfordert demzufolge eine Bildungsstrategie, die vor allem zu Gunsten von niedrig qualifizierten Arbeitskräften Instrumente für lebensbegleitende Lernprozesse anbieten kann. Die Entwicklung eines solchen Konzeptes des Risikomanagements zum Schutz vor Erwerbslosigkeit liegt beispielsweise dem Memorandum zum lebensbegleitenden Lernen der Europäischen Kommission zu Grunde. Die dort festgehaltenen Botschaften beinhalten unter

anderem die Forderung nach „*höheren Investitionen in die Humanressourcen*“ und nach „*neuen Basisqualifikationen für alle*“ (Loos 2002). In der Kopenhagener Erklärung der europäischen Bildungsminister vom November 2002 wird schließlich das gemeinsame Ziel bekräftigt, im Bereich der beruflichen Bildung zusammenzuarbeiten, um die beruflichen Bildungssysteme aller Mitgliedsländer der EU bis zum Jahr 2010 zu einer weltweiten Qualitätsreferenz zu führen (EU 2002).

Die vorliegende Studie zur beruflichen Weiterbildung im Vereinigten Königreich analysiert die länderspezifische Implementation steigender Qualifikationserfordernisse in das britische Bildungs- und Beschäftigungssystem. Unter besonderer Berücksichtigung gering qualifizierter Arbeitkräfte sollen institutionelle Rahmenbedingungen und spezifische Weiterbildungsinstrumente untersucht werden, um erfolgreiche Lösungsansätze für ein Risikomanagement im Bereich der beruflichen Weiterbildung aufzuzeigen. Im Vereinigten Königreich erzeugt dabei die Schwäche bei der beruflichen Erstausbildung eine systemimmanente Notwendigkeit der sukzessiven Nachqualifizierung der Arbeitskräfte während des Berufslebens. Im Bereich der beruflichen Weiterbildung kann das Untersuchungsgebiet im Gegensatz zum deutschen System als programmatisch weit fortgeschritten gelten. Eine Vielzahl von Initiativen und Instrumenten zur Steuerung der Weiterbildungsaktivitäten sowohl auf Seite der Arbeitskräfte als auch auf Seite der Unternehmen wurden bereits überregional etabliert. Aus diesen Erfahrungen des britischen Beschäftigungssystems lassen sich für die deutsche Reformdiskussion Rückschlüsse ziehen auf die Effektivität und Effizienz insbesondere staatlicher Steuerungsansätze. Unter der besonderen Berücksichtigung der länderspezifischen Akteurskonstellation wird die Studie hierzu innovative Lösungsansätze vorstellen und schließlich die Frage der Effizienz des britischen Weiterbildungssystems diskutieren.

Die Arbeit ist in fünf Untersuchungsschritte unterteilt. Zunächst sollen theoretische Fragestellungen aufgezeigt werden, die den Rahmen für die weiteren Untersuchungen bilden. Im zweiten Schritt. wird ein empirischer Überblick über die beruflichen Bildungsaktivitäten und den Qualifikationsbedarf der Wirtschaft gegeben. Im Anschluss bildet der institutionelle Rahmen der beruflichen Weiterbildung den ersten Schwerpunkt der Untersuchung. Als zentrale Determinante ist dabei zunächst das System der beruflichen Erstausbildung zu untersuchen. Weitere Einflussfaktoren sind Bildungszeiten, der monetäre Zugang zur Berufsbildung und die Modularität in der britischen Berufsbildung. Den Akteursstrukturen im britischen System industrieller Beziehungen soll schließlich eine vertiefende Untersuchung zukommen, wobei insbesondere auf die staatliche Koordinierung der Weiterbildungsakteure eingegangen wird. Im nächsten Schritt analysiert der zweite Schwerpunkt der Untersuchung spezifische Weiterbildungsinstrumente, die zur Steigerung der Weiterbildungsaktivitäten implementiert wurden. Die Studie wird bei der Frage der unmittelbaren Steuerung des Weiterbildungsverhaltens sowohl arbeitskräfte- als auch arbeitgeberorientierte Instrumente analysieren, die insgesamt fünf Phasen des Weiterbildungsprozesses berühren: Informationsnetzwerke zur Anbahnung der Aktivität, finanzielle Anreize zur Aufnahme der Aktivität, Regelungen zur Freistellung der Beschäftigten, die so ge-

nannte Modularisierung der Berufsbildung bzw. die Vereinfachung des Kompetenznachweises und schließlich spezifische Betreuungsstrukturen für Beschäftigte und Arbeitgeber. Der Darstellung allgemeiner Weiterbildungsinstrumente folgt schließlich eine Analyse von Projekten, die sich insbesondere auf gering qualifizierte Arbeitskräfte konzentrieren. Die Effektivität und Effizienz dieser staatlichen Steuerungsansätze wird im fünften Untersuchungsschritt zusammenfassend diskutiert. Abschließend werden aus den vorliegenden Analysen Schlussfolgerungen gezogen und Perspektiven für weitergehende Untersuchungen aufgezeigt.

2 Berufliche Bildung im theoretischen Kontext

Die Analyse der britischen Weiterbildungsinstrumente soll an einem theoretischen Rahmen ausgerichtet werden, der sich aus zwei Teilen zusammensetzt. Zunächst werden unterschiedliche Theorieansätze dargestellt, die einen Erklärungsbeitrag für die Weiterbildungs(in)aktivität von gering qualifizierten Arbeitskräften liefern können. Diese Theoriestränge beschreiben verschiedene Dimensionen von Marktfehlern innerhalb des Weiterbildungsmarktes. Auf Basis dieser theoretischen Annahmen zu den Gründen für existierende Weiterbildungsbarrieren werden normative Theorien dargestellt, die wiederum die Grundlage für eine Steuerung des Weiterbildungsverhaltens bilden.

Die Definition einer allgemeinen oder beruflichen Bildungsaktivität als Investition in das Humankapital ist auf Becker (1964) zurückzuführen. Von einem rational handelnden Wirtschaftssubjekt werden die Kosten der Bildungsinvestition demnach den zu erwartenden Renditen gegenübergestellt. Die Renditeerwartung wird aus Sicht der gering Qualifizierten aber eher gering und unsicher erscheinen. Es ist anzunehmen, dass die kritischen Determinanten der verbleibenden Erwerbszeit in der jeweiligen Beschäftigung und die zu erwartenden Einkommenssteigerungen für die Risikogruppe des Arbeitsmarktes ein vergleichsweise negatives Investitionsklima ergeben.

Im Kontrast zu der Annahme eines nutzenmaximierenden Bildungsunternehmers im Rahmen der Humankapitaltheorie betont die Theorie der subjektiven Werterwartung (Esser 1999) die Bedeutung der individuellen Bildungsmotivation sowie des individuellen Bildungsrisikos. Unter Annahme einer begrenzten Rationalität der Akteure beruhen demnach Handlungsentscheidungen auf einer subjektiven Wahrnehmung und Interpretation, welche aber „[...] *gemessen an objektiven Tatsachen verzerrt und objektiv falsch sein können*“ (Becker 2001: 576). So ist der Bildungsunternehmergeist bei gering Qualifizierten oftmals wegen „*Distanzen, Barrieren und Widerständen*“ nur gering ausgeprägt. Dabei kann die Verweigerung von formalisierter und fremdgesetzter Weiterbildung als *„Ergebnis der individuellen Bilanzierung und Deutung*“ verstanden werden. Relevant ist diesbezüglich insbesondere das Wiedererlernen des

Lernprozesses und die Überwindung von Ängsten, die auf früheren Situationen des schulischen Scheiterns basieren (Dobischat et al. 2002: 28).

Die Segmentationstheorie, deren Ausgangspunkt bei Doeringer und Piore (1971) liegt, liefert eine weitere theoretische Basis für die ungleiche Verteilung der Weiterbildungsaktivitäten. Innerhalb eines Unternehmens bestehen demnach Sub-Arbeitsmärkte, die sich nach der Komplexität der Arbeit und der Unternehmensbindung in Abhängigkeit von unternehmensspezifischen Qualifikationen strukturieren. Eine Ergänzung um die Kategorien der „*core workers*“ und der „*flex workers*“ deutet insgesamt auf ein Muster einer hierarchischen Abfolge hin, nach der die Arbeitgeber ihren Beschäftigten Weiterbildungsmaßnahmen zukommen lassen. Entsprechend dieser Grenzverläufe der Segmente wären demnach so genannte „*Jedermannsqualifikationen*“ als austauschbar einzuschätzen und blieben bei der Verteilung der beruflichen Weiterbildung unberücksichtigt (Brandsma 2001: 182ff.).

Im Kern umschreiben diese Theorieströmungen drei verschiedene Marktfehler, die insbesondere bei der Bildungs(in)aktivität gering qualifizierter Arbeitskräfte in Erscheinung treten:

1. Externalitäten – das Verhalten eines Individuums erzeugt einen Nutzen oder Kosten, die nicht in gleicher Höhe von dieser Person getragen werden.
2. Informationsasymmetrien – einem Akteur ist es nicht möglich, ökonomische Entscheidungen vollkommen informiert zu treffen.
3. Kreditmarktrestriktionen – der Zugang zu ökonomischen (Kredit)Mitteln ist unter den Akteuren ungleich verteilt.

So kann beispielsweise eine unzureichende Investition der Unternehmen in das Humankapital der Arbeitnehmer von Externalitäten bei der Weiterbildungsaktivität herrühren. Aus Sicht der Arbeitgeber besteht die Gefahr, dass die Finanzierung nicht betriebsspezifischer Qualifizierungsmaßnahmen mit einer anschließenden Abwanderung der entsprechenden Beschäftigten verbunden ist. Um dies zu verhindern, können wiederum interne Arbeitsmärkte aufgebaut werden, wobei besondere Zuwendungen und interne Karrierewege angeboten werden. Allerdings ist es insbesondere kleinen und mittleren Unternehmen nur selten möglich, solche beruflichen Entwicklungspfade anzubieten. Ebenso deutet die Segmentationstheorie darauf hin, dass gering Qualifizierte wegen des befristeten Charakters ihrer Tätigkeiten nur vergleichsweise selten von internen Arbeitsmärkte profitieren können.

Ein zentrales Problem innerhalb des Bildungsmarktes stellen weiterhin Informationsasymmetrien dar. Dabei besteht zunächst die Schwierigkeit, die Qualität von Bildungsmaßnahmen und die Relevanz der Bildungsinhalte für den Arbeitgeber bzw. für die persönliche Karriereentwicklung einschätzen zu können. Gering Qualifizierte sind wiederum in Bezug auf den Zugang zu vorhandenen Informationen besonders benachteiligt. Auch hat eine hohe Kündigungsgefahr und eine niedrige Lohnaufwärtsmobilität aus dem Niedriglohnsektor zur Folge, dass eine hohe Ungewissheit über die mögliche Rendite einer Bildungsinvestition bestehen muss. Aus Sicht der

Arbeitgeber sind bei gering Qualifizierten aufgrund des geringen Umfang von formalen Bildungsabschlüssen vergleichsweise wenig Informationen verfügbar, dass eine entsprechende Person überhaupt in der Lage ist, eine Qualifizierungsmaßnahme erfolgreich abzuschließen.

Die Finanzierung von allgemeinen Bildungsinvestitionen außerhalb eines Betriebes stellt schließlich eine weitere Hürde für die Weiterbildungsaktivität von gering qualifizierten Qualifizierte dar, da diese Personengruppe oftmals nur über ein geringes Einkommen verfügt. Kreditmarktrestriktionen haben Finanzierungsprobleme zur Folge, die es nicht ermöglichen, die zeitliche Inkongruenz zwischen Bildungsinvestition und der Rendite in Form eines potenziellen Lohnaufstieges zu überbrücken.

Diesen drei Dimensionen von Marktfehlern im Weiterbildungsmarkt ist ein weiterer Punkt hinzuzufügen, der eine besondere Form einer Externalität darstellt und zur Notwendigkeit des staatlichen Eingriffs in den Bildungsmarkt überleitet. Entsprechend der Humankapitaltheorie wird der Umfang einer individuellen Bildungsaktivität, also die marginalen Bildungskosten, durch den Umfang der marginalen Bildungserträge bestimmt. Die Erträge einer Bildungsinvestition werden jedoch nicht allein durch den individuellen Nutzen abgebildet. Vielmehr entsteht für die Gesamtgesellschaft auf vielfältiger Weise ein Nutzen durch das Handeln des Individuums. Ein Sachverhalt, der somit bei der Entscheidung über den Umfang der Bildungsaktivität und damit bei der Aufteilung der Bildungskosten Berücksichtigung finden muss. Bezogen auf die Situation gering Qualifizierter kann aufgezeigt werden, dass die sozialen Erträge durch eine entsprechende Bildungsinvestitionen überdurchschnittlich hoch ausfallen. So ist die Wahrscheinlichkeit, dass Arbeitskräfte in Großbritannien mit einer unteren Qualifikation des Level 2 arbeitslos werden nur halb so groß wie bei Personen ohne einen Qualifikationsabschluss. Die Qualifizierung dieser Zielgruppe stellt ein wichtiges Mittel zur Förderung der Integration aber auch zur Steigerung der gesamtwirtschaftlichen Produktivität dar. Auch können soziale Erträge wie die Reduzierung von Kriminalität und eine bessere Gesundheit beobachtet werden (HMT 2002: 13f.).

Basierend auf dem Begriff des meritorischen Gutes, der durch Richard Musgrave (1969) geprägt wurde, stellt sich Bildung dementsprechend als ein Gut dar, dessen individuellen und sozialen Nutzen die Bürger in seiner Summe verkennen. Zur Steigerung des gesamtwirtschaftlichen Nutzenniveaus bedarf es somit eines Korrektivs marktwirtschaftlicher Prozesse. Ein staatlicher Eingriff in die Konsumentensouveränität insbesondere in Form staatlicher Finanzierungsstrukturen im Bereich der beruflichen Bildung lässt sich also aus der Existenz der dargestellten Marktfehler legitimieren.

Eine solche monetäre Steuerung der Weiterbildungsaktivitäten kann insbesondere in Bezug auf niedrig qualifizierte Arbeitskräfte als Ausprägung eines wohlfahrtsstaatlichen Risikomanagements zum Schutz vor Erwerbslosigkeit verstanden werden. Für niedrig Qualifizierte besteht am Arbeitsmarkt ein hohes Risiko der Erwerbs-

losigkeit, welches sie zwar als soziales Risiko individuell nicht beeinflussen können. Allerdings sind die betreffenden Personen in der Lage, ihre individuelle Situation durch entsprechende Bildungsaktivitäten zu verbessern, die wiederum durch aktivierende Maßnahmen im Sinne des Risikomanagements von der Gesellschaft unterstützt werden können. Die Förderung von Weiterbildungsaktivitäten durch den Staat oder durch die Sozialpartner betont damit die individuelle Verantwortung der Arbeitskräfte für die Erhaltung bzw. Steigerung der individuellen Einkommenskapazitäten (Vgl. Schmid/Schömann 2003: 16ff.). Um dieser Verantwortung nachkommen zu können, bedarf es aber aus Sicht gering Qualifizierter einer Gleichheit der Zugangschancen bzw. der Ressourcen, die für eine Humankapitalinvestition erforderlich sind. In Anlehnung an die von Schmid (2002) entwickelte Theorie der Übergangsarbeitsmärkte kann ein entsprechend aktivierendes Weiterbildungsregime die berufliche Mobilität erhöhen und damit soziale Exklusionsprozesse der Risikogruppen des Arbeitsmarktes präventiv verhindern.

Bei der Implementation von monetären Übergangsarrangements zur Aufhebung von Bildungsbarrieren muss allerdings beachtet werden, dass Personen ohne formalen Berufsabschluss oftmals nur ungenügende Basisqualifikationen vorweisen können, deren Existenz jedoch wiederum die Grundlage für den Prozess des lebenslangen Lernens darstellt. In diesem Zusammenhang wird das Konzept einer „*Mindestlernplattform*“ nach Kazamaki Ottersten und Steedman als eine Reihe von Kompetenzen definiert, „*die eine Person effektiv nutzen und anwenden kann.“* Zu solchen Kompetenzen gehört zum einen die so genannte Beschäftigungsfähigkeit, also *„Eigenschaften, die Voraussetzung für Effektivität am Arbeitsplatz sind.*“ Zum anderen umfasst diese Plattform aber auch „*alle weiteren Kompetenzen, derer es am Arbeitsplatz oder anderswo bedarf, damit sich der Einzelne bei seiner Arbeit und als Bürger in der Gesellschaft entfalten kann“* (Kazamaki Ottersten und Steedman 2000: 59). *„Eine Mindestlernplattform ist jenes Schwellenniveau – in Wissen und in ein grundsätzliches Verständnis des Menschen übersetzt -, das eine persönliche Sinnsuche ermöglicht“* Dabei umfasst eine solche Mindestlernplattform sowohl „harte“ Kompetenzen (wie Mathematik und Schreiben) als auch „weiche“ Kompetenzen (wie Kommunikation oder Sozialverhalten). Nach Carneiro setzt eine allgemeine Mindestlernplattform ein Wissenssystem mit „*einschließenden Zugangsmöglichkeiten“* voraus, das im Gegensatz zu traditionellen Bildungsprozessen steht, welche nach Meinung des Autoren vorwiegend auf Ausgrenzungs- und Selektionsprozesse ausgerichtet sind. Demnach wäre der Weg zu einem flexiblen Vermittlungssystem im Bereich von Bildung und Lernen mit der Sicherstellung vielfältiger Lernwege verbunden. Neben der Flexibilität in den Lernorten sollte das Lernen auch zu verschiedenen Zeiten möglich sein (Carneiro 2000: 73ff.).

Diese normativen Überlegungen zur gesamtgesellschaftlichen Steuerung des Weiterbildungsverhaltens leiten über zu der Frage nach der Qualifikationsstruktur und dem Qualifikationsbedarf des britischen Beschäftigungssystems. Im Anschluss daran folgt die Analyse der institutionellen Rahmenbedingungen und schließlich die

Untersuchung der Weiterbildungsinstrumente, die zur Steigerung der Weiterbildungsaktivitäten im Vereinigten Königreich implementiert wurden.

3 Qualifikationsstruktur und Qualifikationsbedarf

3.1 Defizite bei mittleren Qualifikationen

Die uneinheitlichen Definitionsansätze zur Kategorisierung der *„low skilled“* bzw. *„low qualified workers“* finden ihre Entsprechung in uneinheitlichen statistischen Konzepten, die das Ausmaß von *„ökonomisch benachteiligter Beschäftigung“* messen sollen. Bei internationalen Vergleichen der allgemeinen und beruflichen Bildungsstruktur wird oftmals der *International Standard Classification of Education* (ISCED) benutzt, der aber wiederum nicht ohne weiteres auf das in Großbritannien gültige System der *National Vocational Qualifications* (NVQ) abgebildet werden kann.

Die Dreiteilung der Qualifikationen im ISCED-System in ein niedriges, mittleres und hohes Niveau ist nach folgendem Schema strukturiert: Die geringen Qualifikationen (ISCED 0-2) sind gleichzusetzen mit einer Ausbildung, die über die Abgeltung der allgemeinen Schulpflicht nicht hinaus kommt. Eine mittlere Qualifikation (ISCED 3) erreicht, wer eine Berufsausbildung abschließt oder das Abitur ablegt. Schließlich umfasst die höhere oder hohe Qualifikation (ISCED 5-6) unter anderem einen ersten universitären Abschluss. Die ausführliche Klassifikation ist in der Darstellung I im Anhang vorzufinden (Vgl. De Grip/Nekkers 2001: 7 und McIntosh/Steedman 2000).

Nach der obigen Definition und den OECD-Daten aus der Tabelle 1 würde der Anteil der gering Qualifizierten an den Arbeitskräften im Vereinigten Königreich und Deutschland mit jeweils 12% gleich hoch ausfallen. Dies verkennt allerdings die Besonderheit, dass in Großbritannien kurze Berufsausbildungsgänge weit verbreitet sind, deren Dauer die einer deutschen Berufsausbildung zum Teil deutlich unterschreiten. Die Qualität dieser kurzen Qualifizierungsphasen entspricht aber auch nach Auffassung britischer Regierungsbehörden keineswegs mittleren Qualifikationen. Nach den Angaben der Regierung beläuft sich der Anteil der Beschäftigten mit einem *„low skill level“* dagegen auf knapp 40%. Demnach sind auch kurzfristige Berufsausbildungsgänge, die mit dem Level 1 und 2 NVQ abschließen, als niedrige Qualifikationen einzustufen (HMT 2002: 4).[1]

[1] Die Anforderungen an die einzelnen Qualifikationsstufen im NVQ-System sind in der Darstellung II im Anhang aufgeführt.

Tabelle 1: Bildungsstruktur der Arbeitskräfte (25-64 Jahre) im unteren Qualifikationsbereich, Bildungsanteile in %, 2001

	Sekundarbereich I	Sekundarbereich II	
		Kurz (zusätzliche berufl. Ausbildung, unter 3 Jahre)	Lang (über 3 Jahre)
	ISCED 2	ISCED 3C/ kurz	ISCED 3C/ lang u. 3B
Vereinigtes Königreich	12	27	16
Deutschland	12	-	52

Quelle: OECD, Education at a Glance 2002

Anmerkung: Das Vereinigte Königreich besteht aus Großbritannien und Nordirland

3.2 Übersicht zu beruflichen Weiterbildungsaktivitäten

Die britischen Qualifizierungsdefizite im Bereich mittlerer Qualifikationen sind offenbar mit überdurchschnittlichen Anstrengungen bei der Nachqualifizierung von Erwachsenen verbunden. Ein internationaler Vergleich des Umfangs und der Qualität von beruflichen Trainingsmaßnahmen ist allerdings durch die eingeschränkte Datenlage nur begrenzt aussagekräftig.

Auf Basis des *International Adult Literacy Survey* (IALS) 1994-1998 lassen sich für 25- bis 64-Jährige Beteiligungsquoten an berufsbezogenen Weiterbildungsmaßnahmen ausweisen. Demnach waren im Vereinigten Königreich 40% der Erwachsenen im Jahre 1995/96 an einer entsprechenden Maßnahme beteiligt. Hingegen ergeben Haushaltsbefragungen für Deutschland im Jahre 2000 lediglich eine Quote von 29%. In diesem Zusammenhang fällt insbesondere die geringe Weiterbildungsaktivität von niedrig Qualifizierten auf, die in Deutschland gerade einmal eine Beteiligungsquote von 9% erreichen. Der Anteil der Personen aus dem Sekundarbereich I liegt dagegen im Vereinigten Königreich mit einem Wert von 28% deutlich höher (OECD Education at a Glance, 2002). Neben der Beteiligungsquote kann das durchschnittliche Stundenvolumen von Trainingsmaßnahmen Aufschluss über die Intensität der Weiterbildungsaktivität geben. Die Tabelle 2 zeigt jedoch, dass diesbezüglich die Angaben zur Bildungsbeteiligung stark variieren. Auf Grundlage dieser Datenbasis kann nicht eindeutig nachgewiesen werden, dass das Ausmaß der beruflichen Weiterbildung in Deutschland niedriger ausfällt als im Vereinigten Königreich.

Bei der Untersuchung der Beteiligungsquoten und der Stundenvolumina muss aber schließlich der Frage nachgegangen werden, ob bei einem internationalen Vergleich eine einheitliche Spezifizierung von Trainingsmaßnahmen vorgenommen wird. So ist in der Tat zu beobachten, dass britische Arbeitgeber häufig Gesundheits-, Si-

cherheits- und Einführungsschulungen als Weiterbildung ausweisen - auch wenn dabei nur bedingt eine Verbesserung des individuellen Qualifizierungsniveaus zu erwarten ist (Vgl. HMT 2002: 10).

Tabelle 2: Durchschnittliches Volumen der beruflichen Weiterbildung in Stunden pro Jahr und pro Beschäftigten (25-64 Jahre), 1990er Jahre

	International Adult Literacy Survey	European Labour Force Survey	Eurostat Continuing Vocational Training Survey
Großbritannien	52,1	21,6	15,8
Deutschland	40,5	31,6	8,2

Quelle: Eichhorst et al. 2001

Anmerkung: Großbritannien besteht aus England, Wales und Schottland

3.3 Produktivitätsrückstand und zukünftiger Qualifikationsbedarf

Im Gegensatz zu den mittleren Qualifikationen stellt sich der britische Bildungsanteil nach den Zahlen der OECD für den tertiären Bereich (ISCED 5-6) als überdurchschnittlich hoch heraus. 29% der Arbeitskräfte können einen höheren oder hohen Bildungsabschluss vorweisen. Damit liegt das Vereinigte Königreich über dem OECD-Durchschnitt (26%) und ebenso über dem Wert für Deutschland (27%). Der hohe Anteil gering qualifizierter Arbeitskräfte geht aber wiederum mit der Beobachtung einher, dass Großbritannien im Bereich der *„basic skills“* im internationalen Vergleich weit unterdurchschnittlich abschneidet. Nach der Analyse des so genannten *Moser Reports* (1999) können rund 20% der Bevölkerung des Vereinigten Königreichs lediglich eine eingeschränkte Lese- und Schreibfähigkeit nachweisen.[2] Die Qualifikationsdefizite bei den *„intermediate skills“* werden von der britischen Regierung jedoch als ursächlich für einen Produktivitätsrückstand gesehen, der gegenüber den USA mit 39% und gegenüber Deutschland mit 7% angegeben wird.[3]

Die Wechselwirkungen zwischen diesen Qualifizierungsdefiziten und der strategischen Ausrichtung der Produktionsprozesse wurden von Finegold und Soskice (1988) untersucht und im Ergebnis als so genanntes *„low-skill/low-wage equilibrium“* umschrieben. Demnach hätte für Großbritannien in der Vergangenheit eine Tendenz

[2] http://www.lifelonglearning.co.uk/mosergroup/index.htm

[3] Arbeitsproduktivität (BIP/ Beschäftigten); O´Mahoney und de Boer 2002

bestanden, in der sich die Unternehmen aufgrund des geringen Angebots an qualifizierten Beschäftigten auf „*low value-added products and low-skilled methods of productions*“ konzentrierten. Für die Zukunft legen Untersuchungen des *Department for Education and Skills* (DfES) allerdings die Vermutung nahe, dass eine solche Ausrichtung der Wirtschaftsstruktur auf geringe Qualifikationsanforderungen für das Vereinigte Königreich immer weniger zutreffen wird. 2001 erklärten 61% der Arbeitgeber, dass ihre Qualifikationsanforderungen an ihre Arbeitskräfte zunehmen. Die Erwartungen an ein Qualifikationsminimum in Höhe des Levels 2 wurde im Jahre 2001 von 62% der Arbeitgeber formuliert - dies waren 8 Prozentpunkt mehr als im Jahre 1986. Schließlich ergab im selben Jahr eine weitere Umfrage unter zweihundert britischen Managern, dass bestehende Qualifikationsdefizite von rund einem Drittel der Befragten als das größte Problem für das jeweilige Unternehmen angesehen wurden (HMT 2002: 7).

4 Institutioneller Rahmen der beruflichen Weiterbildung

4.1 Koordinierungsmechanismen im System industrieller Beziehungen

Eine Länderanalyse im Bereich der beruflichen Aus- und Weiterbildung und die Herausstellung möglicher positiver Praktiken muss die spezifischen Strukturunterschiede verschiedener Sozialstaatsregime berücksichtigen. Politikstrategien im Bereich der beruflichen Weiterbildung und die Auflage spezieller Instrumente insbesondere im Bereich gering qualifizierter Arbeitskräfte können nicht isoliert von dem jeweiligen System industrieller Beziehungen analysiert werden. Zur Gegenüberstellung jener länderspezifischen Ausformungen kollektiven Handelns existiert mit dem Ansatz des *Varietes of Capitalism* (Vgl. Hall/Soskice 2001) ein Schema, mit dem folgender Frage nachgegangen werden kann: Welche ländertypischen Ausformungen nehmen soziale Institutionen wie Markt, Hierarchie oder Konsens ein, um die so genannten sozialen „Unsicherheitszonen“ oder „Erwartungsunsicherheiten“ zu reduzieren? (Hoffmann 2003)

In Abgrenzung zur *coordinated market economy* (CME) deutscher Ausprägung ist Großbritannien mit einer deutlicheren Betonung des Ware-Geld-Mechanismus als *liberal market economy* (LME) einzustufen. Beiträge in Hall/Soskice (2001) von Vitols, Wood et al. stellen eine Reihe von Charakteristika des britischen Modells der Arbeitsbeziehungen heraus, die mit der Ausgestaltung des Berufsbildungssystems in unmittelbarer Beziehung stehen: Als zentral ist die starke Betonung der Eigentümerfunktion zu bewerten. Daraus leitet sich in der Koordinierung der Marktbeziehungen das vergleichsweise niedrige Niveau staatlicher Interventionen ab. Der ausgeprägte

Marktmechanismus geht jedoch mit der Tatsache einher, dass die Unternehmen selbst nicht oder nur kaum in der Lage sind, gemeinsam die Versorgung der Ökonomie mit „öffentlichen Gütern“ herzustellen. Hierbei sind insbesondere Basisgüter wie Berufsausbildung, Forschung und Entwicklung oder langfristige Finanzierungsbedingungen zu nennen. Der letztgenannte Punkt hat weiterhin zur Folge, dass kleine und mittlere Unternehmen (SME) insbesondere im Vergleich zu Deutschland stärker von der Refinanzierung und den kurzfristigen Gewinnerwartungen an der Börse abhängig sind und demzufolge eine mittel- bis langfristige Personal- und Qualifikationsplanung erschwert wird (Vgl. Hoffmann 2003: 125).

Vor dem Hintergrund der theoretischen Überlegungen zum Marktversagen im Bereich der Aus- und Weiterbildung besteht in Großbritannien auf der Ebene der Sozialpartner grundsätzlich eine systemimmanente Tendenz zur Nichtbeseitigung von Erwartungsunsicherheiten und Informationsasymmetrien. Die dezentrale und voluntaristische Interessenvertretung der Arbeitgeber und Beschäftigten geht mit einem beruflichen Bildungssystem einher, das durch ein hohes Maß an unkoordinierten und fragmentierten Bildungsanstrengungen gekennzeichnet ist. Das Akteursverhalten in der britischen Marktökonomie wurde insbesondere im Bereich der beruflichen Weiterbildung unter der konservativen Regierung nur im begrenzten Umfang durch staatliche Regulierungsmaßnahmen begleitet: *„Developing training through life is not primarliy a government responsibility“* (Employment Department, 1990; zit. nach Rainbird: 192). Mit der Veröffentlichung des *Green Paper „The Learning Age: a renaissance for a new Britain“* im Jahre 1998 wurde ein Jahr nach dem Regierungswechsel schließlich aber auch ein Wechsel in dem Rollenverständnis des Staates vollzogen. In diesem Papier identifiziert die Labour-Regierung *“three principal stakeholders in work-based learning: the government; employers; and employees and their representative trade unions* [...]*“* (Rainbird: a.a.O.).

Die staatliche *Performance and Innovations Unit* stellt für das Feld der beruflichen Weiterbildung dabei drei Kernstrategien heraus, auf die sich die britische Regierung bisher konzentriert hat: Die Identifikation des lokalen Qualifizierungsbedarfs, die Koordination zwischen Weiterbildungsnachfrage und den Trägern der Berufsbildung und die Stimulierung der Weiterbildungsbereitschaft (PIU 2001).

Trotz des Strategiewechsels ist die Implementation des festgestellten Qualifikationsbedarfs aber nach wie vor sowohl auf der Unternehmensseite als auch auf der Seite der Arbeitskräfte durch eine starke Betonung der individuellen Verantwortung für die berufliche Weiterbildung gekennzeichnet. Das britische Berufsbildungssystem kennt weder einen generellen gesetzlichen Anspruch auf die Durchführung einer beruflichen Weiterbildungsmaßnahme noch eine allgemeine Verpflichtung der Betriebe berufliche Bildungsmaßnahmen zu finanzieren bzw. diese durchzuführen. Ein konträres Berufsbildungsregime stellt beispielsweise. das etatistische Modell Frankreichs dar, wo ein individuelles Recht auf Weiterbildung besteht und die Arbeitgeber 1,5% der Gehaltssumme als Bildungssteuer an den Staat abführen müssen (OECD 2002b: 22).

4.2 Schwäche der beruflichen Erstausbildung

Ausbildungswege

Das Ausmaß der Qualifikationsdefizite bei den mittleren Qualifikationen und der daraus entstehende Bedarf an Weiterbildungsmaßnahmen ist in Großbritannien grundlegend mit einer strukturellen Schwäche bei der beruflichen Erstausbildung verbunden. Neben dem geringen Ausbildungsplatzangebot der Wirtschaft wirkt sich auf die Nachfrage nach beruflicher Erstausbildung unter anderem die Tatsache aus, dass es den britischen Schülern im Alter von sechzehn Jahren nach insgesamt elf Jahren Schulbesuch frei steht, ob sie eine weiterführende schulische oder berufliche Qualifizierung aufnehmen. Nach Beendigung der Schulpflicht kann entweder die so genannte *schoolbased route* oder aber die *workbased route* aufgenommen werden (Vgl. Reuling 1999: 54-1 ff.).

Die **schoolbased route** bietet eine allgemeinbildende oder eine berufliche Ausbildung, die Vollzeit entweder in allgemeinbildenden Schulen oder in den öffentlichen *Colleges of Further Education* angeboten wird. Als Abschlussqualifikation kann zum einen die Hochschulzugangsberechtigung eines GCE A-Levels *(General Certificate of Educational Advanded Level)* erreicht werden. Die allgemeine berufliche Vollzeitschule endet mit verschiedenen Schwierigkeitsniveaus des GNVQ *(General National Vocational Qualification).*

Die **workbased route** ist wiederum durch eine Vielzahl von beruflichen Ausbildungsprogrammen gekennzeichnet, die auf Teilzeitbasis mit einer Reihe unterschiedlicher Zertifikate abgeschlossen werden können. Die traditionelle Lehre *(Apprenticeship)* im Betrieb unterliegt nicht wie in Deutschland einer obligatorischen und einheitlichen Zertifizierung einer staatlichen oder halbstaatlichen Institution. Zur Erhöhung und Standardisierung der Bildungsaktivitäten wurden jedoch staatliche Ausbildungsprogramme eingeführt, die den Jugendlichen das Erreichen verschiedener NVQ-Levels *(National Vocational Qualification)* ermöglichen. Diese NVQ-Programme unterteilen sich in die *Foundation Modern Apprenticeships*[4] und die *Advanced Modern Apprenticeships.*

Berufliche Bildungsstruktur bei britischen Jugendlichen

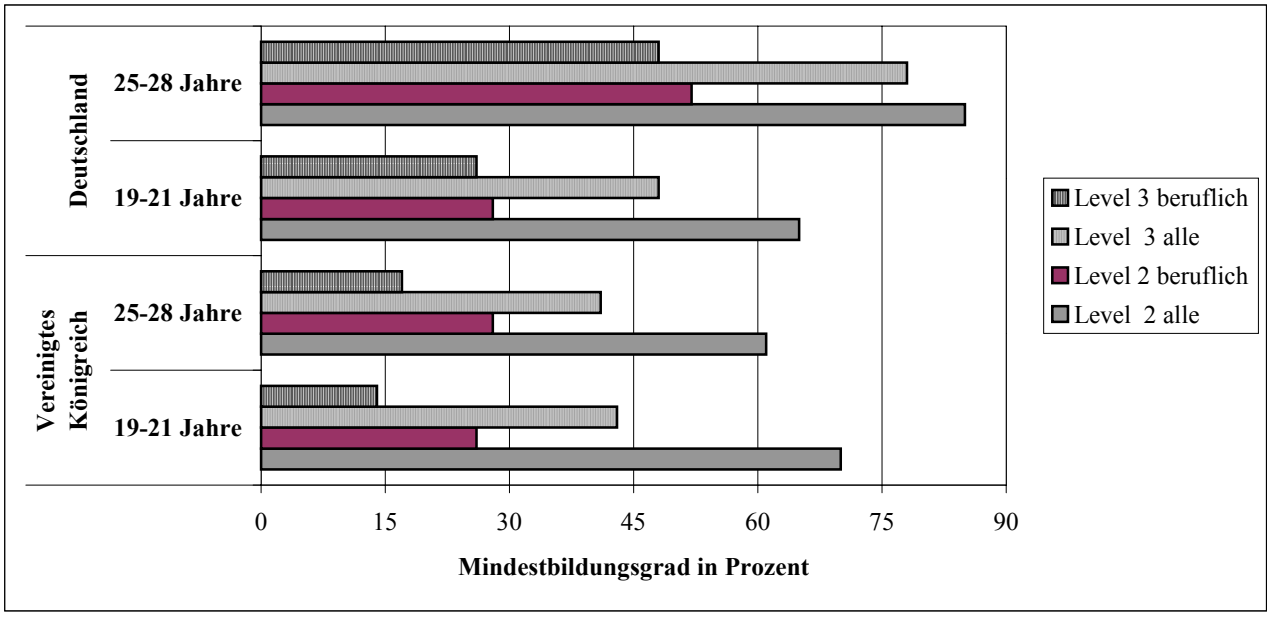
Lediglich 72,5% der Alterskohorte zwischen 15 und 19 Jahren befinden sich im Vereinigten Königreich auf Teilzeit- oder Vollzeitbasis in einer Bildungsmaßnahme, der deutsche Wert liegt mit 88,3% deutlich darüber. Die Werte in der Tabelle 3 auf der folgenden Seite machen deutlich, dass in Deutschland die allgemeine und berufliche

[4] Die ursprüngliche Bezeichnung dieses Programms war bis 1997 zunächst „Youth Training", danach lief es bis zum Jahr 2000 unter dem Namen „National Traineeship"

Erstausbildung eine vergleichsweise hohe Bedeutung einnimmt. Hingegen ist das britische Bildungssystem durch eine stetige Nachqualifizierung der Arbeitskräfte während des Berufslebens gekennzeichnet, so dass die Bildungsbeteiligung in höheren Altersklassen wiederum über den deutschen Werten liegt.

Die Abbildung 1 zeigt dementsprechend auf, dass im Vereinigten Königreich nur 43% der 19 bis 21-Jährigen einen allgemeinen oder beruflichen Bildungsgrad des „Level 3“ erreichen, was dem Abitur, der Fachhochschulreife oder einer dreijährigen Berufsausbildung entspricht. In Deutschland lag der entsprechende Anteil bei einem Wert von 48%. Bei der darüber liegenden Alterskohorte nehmen die Unterschiede im Qualifikationsniveau nochmals zu. So können im Vereinigten Königreich lediglich 17% der Bevölkerung im Alter von 25 bis 28 Jahren ein Qualifizierungsniveau vorweisen, das mindestens einer dreijährigen Berufsausbildung entspricht. Dagegen fällt in Deutschland der Wert für den „*Level 3 vocational*“ mit einem Anteil von 48% mehr als doppelt so hoch aus. Aber nicht nur die mittleren beruflichen Qualifikationen, auch der darunter liegende „*Level 2 vocational*“ wird nur von einem vergleichsweise kleinen Teil des nachwachsenden Erwerbspersonenpotenzials abgeschlossen. Lediglich 28% der Personen im Alter von 25 bis 28 Jahren hat mindestens eine berufliche Ausbildung, die einem zweijährigen Ausbildungsberufsabschluss entspricht. Der entsprechende Anteil liegt in Deutschland mit 52% wiederum doppelt so hoch. Die niedrige Bildungspartizipation in den unteren Alterskohorten im Vereinigten Königreich schlägt sich also vor allem durch eine ausgeprägte Schwäche im beruflichen Qualifikationsniveau nieder.

Abbildung 1: Anteil der Zielgruppe der Bevölkerung mit einem Bildungsgrad von mindestens Level 2 bzw. Level 3



Quelle: Streedman 1999

Anmerkung: Daten beziehen sich für UK auf 1998 und für Deutschland auf 1997

Tabelle 3: Registrierung für Bildungsmaßnahmen bei privaten oder öffentlichen Trägern nach Altersgruppen, in %, 1999

	15-19 Jahre	20-29	30-39	40 und älter
Deutschland	88,3	22,6	3,0	0,2
Vereinigtes Königreich	72,5	23,6	14,0	5,0

Quelle: OECD, Education at a Glance, 2001

Anmerkung: Vollzeit- und Teilzeitformen der Bildungsmaßnahmen

Staatliche Ausbildungsprogramme[5]

Die Einführung des staatlichen Programms „*Modern Apprenticeship"* ist der Versuch den Bedeutungsverlust der traditionellen Lehre zu kompensieren, die den britischen Jugendlichen nur noch selten zur Verfügung steht (Vgl. Stipriaan/Lauterbach 1999: 32). Vor diesem Hintergrund soll mit dem Angebot der *Advanced Modern Apprenticeships* (AMAs) den Schulabgängern eine Möglichkeit gegeben werden, über eine zwei- bis dreijährige Ausbildung einen NVQ-Level 3 erreichen zu können. Die Ausgestaltung der AMAs sieht vor, dass den Jugendlichen eine Kombination aus betrieblicher und theoretischer Ausbildung angeboten wird. In welcher Form dies organisiert ist, bleibt dem jeweiligen Ausbildungsbetrieb überlassen. In der Regel wird in den Betrieben on-the-job ausgebildet, die off-the-job Phasen werden überwiegend in lokalen *colleges* durchgeführt. Neben den AMAs, die mit den dreijährigen Berufsabschlüssen in Deutschland vergleichbar sind, ist auch die Aufnahme der kürzeren *Foundation Modern Apprenticeships* (FMAs) möglich. Dabei handelt es sich um eine Ausbildung, die nach anderthalb bis zwei Jahren in der Regel mit dem Abschluss des NVQ-Level 2 endet. Sofern ein Betrieb bei der Aufnahme einer AMA oder einer FMA kein Anstellungsverhältnis eingehen will, besteht die Möglichkeit, dass die Auszubildenden eine staatliche Ausbildungsbeihilfe in Höhe von ca. £40 pro Woche erhalten (LSC 2002).

Die Zahl der Betriebe, die sich am MA-Programm beteiligen, hat in den letzten Jahren stetig zugenommen. Für das Jahre 2002 wurden in England und Wales für beide Programme zusammen ca. 250.000 Ausbildungsverhältnisse gezählt, wobei insbesondere die Bedeutung der FMAs stark zugenommen hat.[6] Bezogen auf die allgemeinbildende und berufliche Bildungsaktivität für die Zielgruppe der 16 bis 24-Jährigen lag der Anteil der *Modern Apprenticeships* in England und Wales 2000/01 bei 18% aller Bildungsmaßnahmen (Errechnet aus: DfES 2002; Tabellen 3.10 u. 3.11).

[5] http://www.modernapprenticeships.com

[6] Die Teilnehmerzahl im FMA-Programm stieg von 77.500 im Jahre 2000 auf knapp 120.000 im Frühjahr 2000 (DfES 2002: Tabelle 3.10).

4.3 Bildungszeiten

Personen, die sich in einem Beschäftigungsverhältnis befinden, können Weiterbildungsaktivitäten innerhalb eines Betriebes on-the-job und off-the-job absolvieren oder aber außerhalb des Betriebes an einem „o*ff-the-job Training"* teilnehmen. Die Bedeutung solcher betriebsexternen Bildungsmaßnahmen ist vor allem für Beschäftigte kleiner und mittlerer Unternehmen hervorzuheben, da in diesen Unternehmen betriebsinterne Maßnahmen vergleichsweise selten angeboten werden. Vor dem Hintergrund des niedrigen Kündigungsschutzes im Vereinigten Königreich ist des Weiteren auf die besondere Relevanz des externen Angebotes von unternehmensübergreifenden Qualifikationen hinzuweisen, die im Falle der Kündigung auch in anderen Unternehmen genutzt werden können.

Ein allgemeiner gesetzlicher Anspruch auf eine Freistellung zur Durchführung solcher betriebsexternen Bildungsaktivitäten besteht in Großbritannien nicht. Dagegen haben beispielsweise Beschäftigte in Deutschland in der Mehrzahl der Bundesländer ein Recht auf einen fünftätigen, bezahlten Bildungsurlaub (Seifert 2001: 24).[7] In Skandinavien sind noch weitaus großzügigere Regelung vorzufinden, so kann sich die Freistellungsphase beispielsweise in Dänemark auf bis zu drei Jahre belaufen (Höcker 2001: 5).

Bislang ging der britische Gesetzgeber davon aus, dass die Betriebe ihren Beschäftigen auf freiwilliger Basis ausreichend Zeit zur beruflichen Weiterbildung einräumen. Im Vergleich zu Deutschland erreicht Großbritannien in der Tat ein höheres Niveau an betrieblichen Vereinbarungen zur beruflichen Weiterbildung. Die Tabelle 4 zeigt auf, dass in Großbritannien zwar keine kollektiven Tarifverträge zu Fragen der Weiterbildung existieren, dennoch aber jeder fünfte Arbeitgeber Weiterbildungsvereinbarungen trifft, die auch Fragen der Freistellung und Lohnfortzahlung umfassen können. Exemplarisch kann an dieser Stelle auf die „*UNISON-employer partnerships*" hingewiesen werden, bei denen von dem Gewerkschaftsverbund UNISON Weiterbildungsvereinbarungen mit öffentlichen Arbeitgebern ausgehandelt wurden. Im Rahmen des so genannten „*Return to Learn*"- Programms gewähren die Betriebe dabei einen bezahlten Bildungsurlaub, der sich auf bis zu zehn Tage belaufen kann (Munro/Rainbird 2000).

[7] Allerdings wird diese gesetzliche Regelung lediglich von 1,5% der Anspruchsberechtigten eingelöst.

Tabelle 4: Unternehmen mit Vereinbarungen über berufliche Weiterbildung, in Prozent aller Unternehmen

	Vereinigtes Königreich	Deutschland	Dänemark	EU-15
Betriebsvereinbarungen	19	7	21	11
Tarifverträge	0	2	8	3

Quelle: Etui 2003, Figure 9, CVTS2

4.4 Monetärer Zugang zur Berufsbildung

Die Finanzierungsstrukturen der allgemeinen oder beruflichen, unternehmensexternen Ausbildung ergibt im liberalen Bildungssystems des Vereinigten Königreiches ein unübersichtliches Bild. So existiert in England und Wales nach Vollendung der allgemeinen Schulpflicht in der so genannten *Further Education* (FE) im Grundsatz ein System von Studiengebühren, die von den *colleges* erhoben werden. Dabei können die Auszubildenden durch Zuschüsse seitens des Staates aber auch seitens ihrer Arbeitgeber entlastet werden. Allerdings steht es den *colleges* prinzipiell frei, ob und in welcher Höhe sie die Studiengebühren erheben. Bei den einzelnen Bildungsträgern existieren teilweise Gebührenbefreiungen bspw. für allein erziehende Frauen oder für Personen mit geringem Einkommen. Der Staat übernimmt dabei für Jugendliche im Alter von 16 bis 19 sämtliche Studiengebühren der öffentlichen *colleges*, die für die Ausbildung auf Vollzeit- oder Teilzeitbasis anfallen. Erwachsene Bildungsempfänger ab 19 Jahren müssen hingegen bis zu ein Viertel der Studiengebühren selbst tragen (PIU 2001: Figure 13).[8] Sofern Erwerbstätige Trainingsmaßnahmen durchführen, ist im Rahmen der staatlichen *colleges* grundsätzlich vorgesehen, dass die Arbeitgeber für ihre Beschäftigten bei allgemeinen Kursangeboten ein Drittel und bei einer „*dedicated employer provision*“ die Hälfte der Kurskosten übernehmen. Im Zusammenhang mit dem *Modern Apprenticeship*-Programm wird eine individuelle Vereinbarung mit dem Arbeitgeber getroffen, die die Höhe des Finanzierungsanteils an den Trainingskosten der *FE colleges* festlegt.

Nach einer Studie des *Department for Education and Skills* umgeht allerdings die Mehrzahl der Arbeitgeber den Finanzierungsbeitrag für die externe berufliche Aus- und Weiterbildung ihrer Beschäftigten. Dabei lehnen die Unternehmen entweder den Kostenbeitrag direkt ab - die öffentlichen *colleges* lassen sich oftmals aufgrund der

[8] 2001/2002 belief sich die Eigenbeteiligung im FE-Sektor bei allgemeinen und beruflichen Maßnahmen im Durchschnitt auf 10% der Kursgebühren (PIU 2001: 29). Die Bildungsteilnehmer zahlten dabei 2000/01 für berufsorientierte Kurse durchschnittlichen einen Beitrag in Höhe von £1,28 pro Stunde (Fletcher 2002: 3).

Konkurrenzsituation mit anderen Bildungsträgern darauf ein. Im anderen Fall ist eine verdeckte Verweigerung des Kostenbeitrages zu beobachten: „[...] *employers register students as individuals and benefit from free waivers.*“ Vor diesem Hintergrund überrascht es nicht, dass die Einnahmen der staatlichen aber eigenständig wirtschaftenden *FE colleges* überwiegend direkt aus Zuschüssen der öffentlichen Hand stammen. Neben den Eigenbeiträgen erwachsener Bildungsteilnehmer stammen lediglich ca. 7% der Gesamteinnahmen von Kostenbeiträgen der Arbeitgeber (PIU 2001: 28f).

4.5 Modularität der Berufsbildung im (General) National Vocational Qualification-System

Mitte der 1980er Jahre unterstützte die britische Regierung die Einführung von *National Vocational Qualifications* (NVQs) und *Scottish Vocational Qualifications* (SVQs) um die berufliche Bildungsaktivitäten zu standardisieren. NVQs und SVQs sind in fünf Bewertungsstufen unterteilt und können in einer Vielzahl von berufsbasierten Fächern erworben werden (insgesamt ca. 900 NVQs). Für die *schoolbased route* wurde das NVQ-System schließlich durch die *General National Vocational Qualifications* (GNVQs) und die schottischen GSVQs ergänzt. GNVQs sind auf 15 Berufsfelder ausgerichtet und in drei Bewertungsstufen unterteilt (Vgl. ETV 1998 und Reuling 1999). Die Tabelle 5 gibt einen Überblick über die verschiedenen Qualifikationsstufen der GNVQs und NVQs und deren Entsprechungen im Bereich der allgemeinen Schulausbildung.

Tabelle 5: National Qualifications Framework

Qualification	**General**		**Vocationally-related**	**Occupational**
5	Higher-level qualifications			Level 5 NVQ
4	BTEC Higher Nationals			Level 4 NVQ
3 advanced level	A level	Free-standing mathematics units level 3	Vocational A level (Advanced GNVQ)	Level 3 NVQ
2 intermediate level	GCSE grade A*-C	Free-standing mathematics units level 2	Intermediate GNVQ	Level 2 NVQ
1 foundation level	GCSE grade D-G	Free-standing mathematics units level 1	Foundation GNVQ	Level 1 NVQ
Entry level	Certificate of (educational) achievement			

Quelle: Qualifications and Curriculum Authority (QCA) 2003

GNVQs

Innerhalb der *schoolbased route* bietet der Abschluss der GNVQs eine Alternative zum Besuch allgemeinbildender Schulen. Die Ausrichtung auf ein bestimmtes Berufsfeld ist aber trotz des Vollzeitunterrichts keineswegs mit rein theoretischen Lehreinheiten verbunden. Vielmehr soll das Lehrprogramm eine praktische Anwendung des vermittelten Wissens beinhalten. Während der Ausbildungen werden je nach Niveau des Abschlusses eine gewisse Anzahl von berufsbezogenen Einheiten und von Einheiten zu Schlüsselqualifikationen abgeschlossen, die fachlichen Einheiten setzen sich wiederum aus Pflicht- und Wahleinheiten zusammen.

NVQs

Das NVQ-System wird als grundlegende Erneuerung traditioneller Lehrplansysteme gewertet. Innerhalb des NVQ-Systems ist das Ziel nicht mehr der Abschluss eines bestimmten Kurses, also der Nachweis, dass spezifische Inhalte eines Faches gelernt wurden. Vielmehr soll in einer Art Einzelfallprüfung der Nachweis erbracht werden, dass die individuelle Arbeitskraft den beruflichen Standards entsprechen kann, die im jeweiligen Berufsfeld erforderlich sind. Dabei wird die berufliche Leistungsfähigkeit losgelöst von einer Ausbildungsordnung, unabhängig von einem begrenzten Zeitumfang und ohne die Festlegung von Lernorten bewertet. Der NVQ-Ansatz ist also stark auf die beschäftigungsrelevanten Resultate einer Bildungsphase ausgerichtet und hat damit zur Folge, dass nicht mehr der Lernprozess im Mittelpunkt steht, sondern dass die individuelle Beurteilung, das *assessment* der Qualifikationen ausschlaggebend wird.

Das NVQ-System basiert auf einer Offenlegung von beruflichen Standards, die in Branchen oder Berufsfeldern beobachtet werden bzw. die dort gegebenenfalls zukünftig benötigt werden. Dabei existiert innerhalb einer Branche eine Vielzahl von Arbeitsabläufen, die sich wiederum in mehrere Unterfunktionen, also in berufliche Standards, aufgliedern lassen. Diese herausgestellten Teilverrichtungen können auch als vorbildhafte Praktiken verstanden, wobei die Kategorisierung und Kontrolle der Standards sich aber nicht in einer reinen Beschreibung und Beobachtung einer spezifischen Verrichtung erschöpft. Vielmehr soll bei einer Prüfung der Standards auch die Komponente des Wissens und Verstehens erkennbar sein, deren Existenz die eigentliche berufliche Kompetenz der Arbeitkraft ausmacht.

Im NVQ-System ist ein beruflicher Standard gleichzusetzen mit einem Qualifikationsbaustein *(unit of competence)*, die in einer Vielzahl von Kombinationsmöglichkeiten unterschiedliche Berufsbilder formen können. Die ca. 900 NVQs sind wiederum jeweils nach dem Niveau der Anforderungen in einzelne Qualifikationsstufen

des NVQ Level 1–5 unterteilt.[9] Schließlich bilden die *National Occupational Standards* (NOS) die Summe aller Qualifikationseinheiten aus sämtlichen Berufsfeldern.

> "NOS are statements of performance standards which describe what competent people in a particular occupation are expected to be able to do. They cover all the main aspects of an occupation, including current best practice, the ability to adapt to future requirements and the knowledge and understanding which underpins competent performance." (DfES 2003a)

Das individuelle *assesment* der Auszubildenden im NVQ-System geht einher mit einem „Baukastenprinzip", bei dem Kompetenzeinheiten auf unterschiedlichste Weise zu einem NVQ zusammengefasst werden können. Die Modularisierung der beruflichen Bildung und die Kombination anrechenbarer Lerneinheiten existierte zwar im Grundsatz schon vor der Implementation des NVQ-Systems. Die staatliche Lancierung dieses Qualifikationsrahmens hat aber vor allem das Ziel, die Vielzahl der bislang unabhängig voneinander genutzten Systeme zu einem einheitlichen nationalen Standard zusammenzufassen. Allerdings ist die Standardisierung des Qualifikationsrahmens noch nicht vollends abgeschlossen: 1999/00 wurden in England 222.000 NVQs Level 2 vergeben, gegenüber 96.000 *Vocational Qualifications* (VQ) des Levels 2, die nicht im Rahmen des NVQ-Systems verliehen werden. Im Bereich der mittleren Qualifikationen fällt dagegen die Akzeptanz eines einheitlichen Systems noch nicht ganz so hoch aus, 1999/00 wurden 97.000 NVQs Level 3 und 71.000 *„other VQ level 3"* erworben (DdEE 2001: Tabellen 1 u. 2).

4.6 Akteursstrukturen

Wie bereits dargestellt wurde, erweist sich das britische System industrieller Beziehungen als *liberal market economy*, in der sich die sozialpartnerschaftlichen Beziehungen auf die dezentrale Ebene konzentrieren und nur ein geringes Maß an Kooperation erreichen. Zur Kompensation dieses Mangels an selbstregulierenden Strukturen tritt die öffentliche Hand in Großbritannien zur Unterstützung berufsbildender Maßnahmen mittlerweile mit einer Reihe von Institutionen in Erscheinung - ganz entgegen der Annahme eines ausschließlich deregulierenden Governancemodells.

Zunächst nehmen zentralstaatliche Einrichtungen wie das *Department for Education and Skills* (DfES) in strategischer und finanzieller Hinsicht Einfluss auf die Bildungsaktivitäten. Daneben ist die Regierung über die öffentlichen *Colleges of Further Education* selbst Anbieter von Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen. Die Qualität des Bildungsangebotes erfährt über Einrichtungen wie der *Qualifications and Curriculum Authority* (QCA) eine staatliche Regulierung. Schließlich hat die Regierung halbstaatliche Institutionen geschaffen, die unter Beteiligung der Sozialpartner und der Bildungsanbieter eine *„intermediäre*" Funktion einnehmen. Einrichtungen wie die RDAs, die SSCs oder die LSCs übernehmen die Aufgabe der Vermittlung zwischen dem

[9] Die Abstufung der Anforderung wird in der Darstellung II im Anhang aufgeführt.

Qualifizierungsbedarf der Wirtschaft, den Weiterbildungswünschen der Arbeitskräfte, dem adäquaten Bildungsangebot und schließlich der Finanzierung von Qualifizierungsmaßnahmen. Die Zielsetzungen dieser vermittelnden Institutionen werden in den folgenden Abschnitten. näher ausgeführt.

Die Abbildung 2 gibt einen Überblick über die Akteure der britischen Berufsbildung und zeigt das idealtypische Zusammenwirkungen zwischen Qualifikationsbedarf, Qualitätssicherung und der Implementation von Qualifizierungsmaßnahmen. In der Grafik sind Institutionen, die einer direkten staatlichen Entscheidungsbefugnis unterstehen, grau unterlegt.

Sozialpartner

Gewerkschaften

Die Hauptakteure im britischen System der Arbeitsbeziehungen sind die einzelnen Arbeitgeber, die Gewerkschaften und der Staat. Im Kontrast zum deutschen Betriebsrätesystem haben unabhängige Arbeitnehmervertreter vergleichsweise geringe Einflussmöglichkeiten. Auch stehen den Gewerkschaftsverbänden nur zum Teil Verbände gegenüber, in denen die überbetrieblichen Arbeitgeberinteressen organisiert sind. Der Organisationsgrad britischer Arbeitnehmer hat sich seit den 1970er Jahren beinahe halbiert. Während 1979 noch ca. 55% der Beschäftigten Gewerkschaftsmitglieder waren, fiel der Anteil bis 1999 auf 29,5%. Auffallend sind dabei die Unterschiede zwischen dem privaten Sektor, in dem nur 19% der Beschäftigten gewerkschaftlich organisiert sind, und dem schrumpfenden öffentlichen Bereich, wo der Anteil noch bei 60% liegt. Die pluralistisch organisierten Gewerkschaften, über denen als Dachverband der *Trade Union Congress* (TUC) steht, schließen Tarifverträge überwiegend auf Unternehmensebene (voluntaristisch) ab. Hinzu kommt, dass die britischen Gewerkschaften überwiegend nach Berufsgruppen organisiert sind und damit innerhalb eines Betriebes eine Vielzahl gewerkschaftlicher Vertreter dem einzelnen Arbeitgeber gegenüber stehen kann. Insgesamt wird nur eine äußerst geringe tarifvertragliche Abdeckungsrate erreicht, im Jahre 1999 lag die Quote lediglich bei 34,5% aller Beschäftigten (Vgl. Fulton 2001). Demgegenüber erreicht in Deutschland die Abdeckung durch Tarifverträge eine Quote von 67% (Eiro 2003).

Diese Zahlen weisen auf die vergleichsweise schwache Verfassung hin, in der sich die organisierte Interessenvertretung der Beschäftigten in Großbritannien befindet, was unmittelbare Folgen für die Frage der beruflichen Aus- und Weiterbildung der Arbeitskräfte hat. Die betrieblichen Strukturen erscheinen dementsprechend ungünstig, um aus Sicht der Arbeitnehmervertreter flächendeckend und systematisch Weiterbildungsbedarfe aufdecken und managen zu können. Das Recht auf eine gewerkschaftliche Interessenvertretung ist dabei in Kleinbetrieben stark eingeschränkt - eine aktive Qualifizierungspolitik der Gewerkschaften ist damit in einer Vielzahl von Unternehmen nur unter erschwerten Bedingungen umsetzbar.

Arbeitgeber

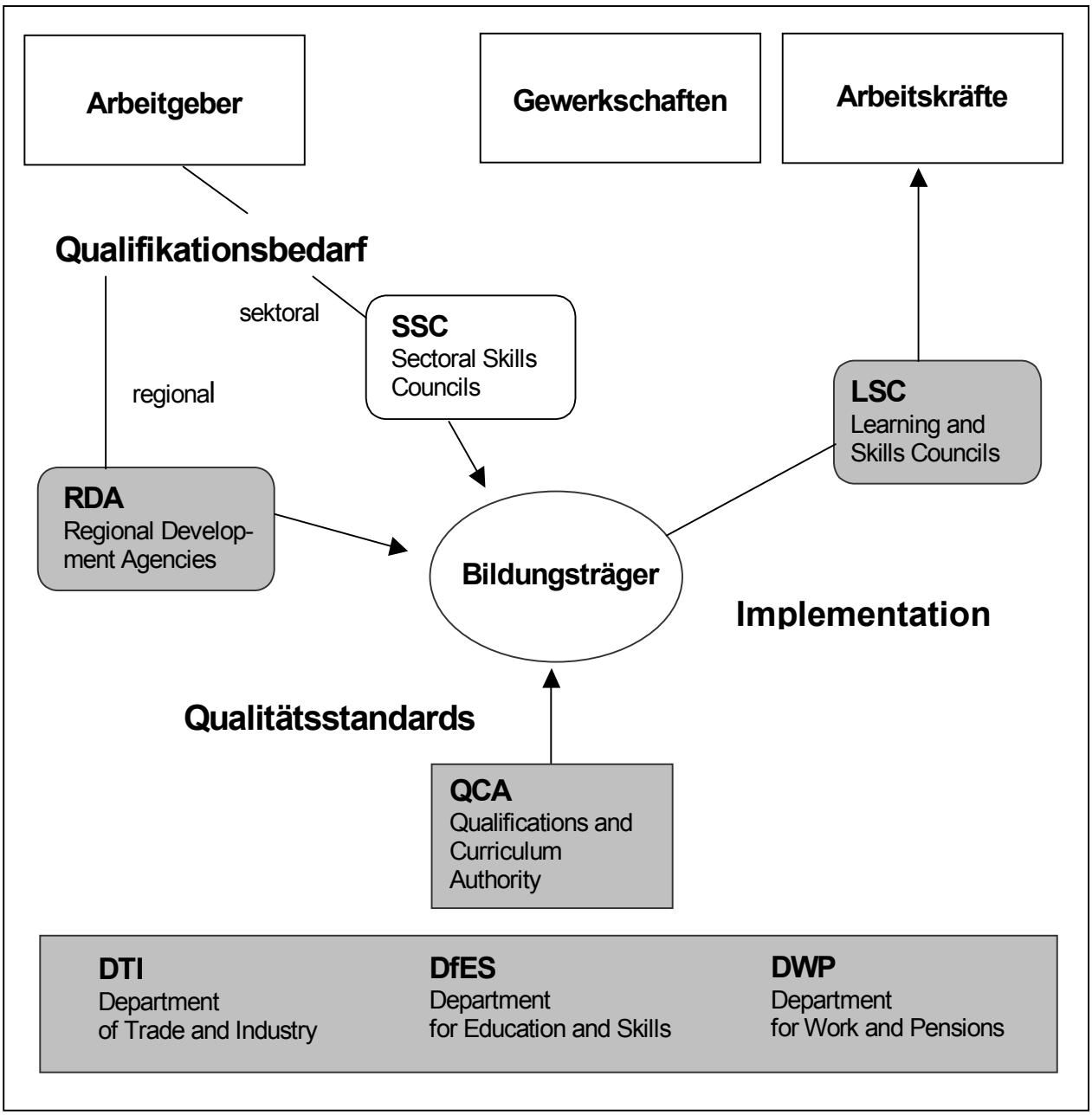
Analog zu dem niedrigen Organisationsgrad der britischen Arbeitskräfte fällt auch der Grad der Mitgliedschaft in Unternehmensverbänden vergleichsweise niedrig aus. In der *Confederation of British Industry* (CBI) waren 1999 lediglich 38% aller britischen Arbeitgeber organisiert. Demgegenüber erreichte der Organisationsgrad in der *Bundesvereinigung Deutscher Arbeitgeberverbände* (BDA) eine Quote von 80% (Eiro 2003). Der voluntaristische Ansatz im britischen System industrieller Beziehungen wird insbesondere bei der Frage der Berufsausbildung deutlich. Großbritannien kennt keine gesetzlichen Regelungen, nach denen Unternehmen zwangsweise Mitglied in einer Handels- oder Handwerkskammer werden müssen, deren Mitglieder aber wiederum, wie in Deutschland, an der Koordination des Berufsausbildungssystems partizipieren können (Vgl. HMT 2002: 18). Die *British Chambers of Commerce* hat insgesamt nur rund 135.000 Mitglieder.[10] In Deutschland beläuft sich dagegen die Zahl der (Zwangsmitglieder innerhalb des Deutschen Industrie- und Handelskammertags (DIHK) auf ca. 3 Millionen Unternehmen.[11]

Demzufolge kann für Großbritannien eine geringe organisatorische Vernetzung der Unternehmen festgehalten werden, bei der die Sphären der Nichtkooperation weit ausgeprägt sind. Es sind also nicht nur die klassischen Konfliktlinien zwischen Großindustrie und Mittelstand zu beobachten, wie dies für Deutschland charakteristisch ist, Kommunikationsbarrieren bestehen vielmehr ebenso innerhalb der Wirtschaftssektoren. In Bezug auf die Aus- und Weiterbildung der Arbeitskräfte ist von einer *„segmentalistischen Regulierung“* zu sprechen, bei der im Wettbewerb um die Arbeitskräfte vor allem firmenspezifische Qualifikationen angeboten werden. Vor dem Hintergrund des bestehenden flexiblen Arbeitsmarktes kann oder soll dies dazu führen, dass die Arbeitskräfte an das jeweilige Unternehmen gebunden werden. Dementsprechend bestehen im Vereinigen Königreich aufgrund des geringen Organisationsgrades der Unternehmen und aufgrund der hohen Flexibilität des Arbeitsmarktes systemimmanente Barrieren, um innerhalb des Arbeitgeberlagers eine kooperative Qualifizierungsstrategie verfolgen zu können (Vgl. Hoffmann 2003).

10 http://www.chamberonline.co.uk

11 http://www.dihk.de

Abbildung 2: Akteursstrukturen im Bereich der britischen Berufsbildung



Quelle: Eigene Darstellung

Institutionelle Strukturen staatlicher Bildungsstrategien

Die nur schwach ausgeprägte Kooperation der Sozialpartner auf zentralverbandlicher Ebene und insbesondere der niedrige Organisationsgrad der Arbeitgeber haben in der Vergangenheit im Zusammenhang mit der beruflichen Erst- und Weiterbildung einen institutionellen Rahmen gebildet, der nur im beschränkten Maße eine ausrei-

chende Versorgung mit dem Gut der beruflichen Bildung gewährleisten konnte. Die Kompensation des Marktversagens im Bereich der beruflichen Bildung durch Strategien und Maßnahmen der Regierung stand bis zum Regierungswechsel im Jahre 1997 nicht im Mittelpunkt staatlicher Aktivitäten. Unter der neuen Labour-Regierung wurden jedoch eine Reihe von Institutionen geschaffen, die die Formulierung und die Umsetzung einer „*National Skills Agenda*" verfolgen. Diese Reorganisation der staatlichen Steuerung im Bereich der beruflichen Bildung ist als Konkretisierung einer zentralen Zielsetzung von New Labour zu interpretieren. Mit der Idee des „*joined-up government*" wird eine höhere Effektivität staatlichen Handels angestrebt, indem die Zusammenarbeit staatlicher Institutionen verstärkt und die Einbindung nichtstaatlicher Akteursgruppen erhöht werden soll (Vgl. Clark 2002).

Programmentwurf und Koordinierung

Die Definition strategischer Regierungsziele und die Analyse staatlicher Aktivitäten im Bereich der Qualifizierungspolitik wird in Großbritannien insbesondere von der *Performance and Innovation Unit* (PIU) und der *National Skills Task Force* (NSTF) unterstützt. Die *Performance and Innovation Unit* arbeitet seit 1998 interministeriell und zu Fragen sämtlicher Politikfelder: "*The PIU´s aim is to improve the capacity of Government to address strategic, cross-cutting issues and promote innovation in the development of policy and in the delivery of the Government´s objectives."* [12] Die *National Skills Task Force,* die ebenfalls seit 1998 existiert, unterscheidet sich zur PIU darin, dass in der NSTF nicht nur Regierungsbeamte sondern vielmehr alle Bildungsakteure vertreten sind, die mit ihren spezifischen Erfahrungen und Erwartungen zu der Entwicklung einer nationalen Qualifizierungs-Agenda beitragen sollen. Von großer Bedeutung bei der Koordination der Agenda des *Workforce Development* ist die Rolle des *Department for Education and Skills* (DfES) und des *Department for Trade and Industry* (DTI). Das DTI repräsentiert dabei primär die Interessen der Arbeitgeber, während das DfES maßgeblich für die konkreten allgemeinbildenden und beruflichen Ausbildungsaktivitäten verantwortlich ist. Im Zusammenhang mit dem *New Deal* und der mit diesem Programm einhergehenden Weiterqualifizierung von Erwerbslosen spielt schließlich das *Department of Work and Pensions* (DWP) eine besondere Rolle innerhalb des beruflichen Bildungssystems (Vgl. PIU 2001: 34).

Umsetzung staatlicher Bildungsstrategien

Learning and Skills Council[13]

Als *Non Departmental Public Body* (NDPB) ist der LSC in England für die allgemeine und berufliche Aus- und Weiterbildung der über 16 Jährigen zuständig. Dabei wird

---

12 PIU; www.strategy.gov.uk/1999/pdf/annexa1.pdf , 17.02.2003

13 www.lsc.gov.uk/

dieser *Council* vom DfES finanziert und ist gegenüber dem zuständigen Minister rechenschaftspflichtig. Der nationale LSC und seine 47 lokalen Ableger, die *Local Learning and Skills Councils* (LLSCs), bilden die zentrale Institution zur Konkretisierung der Bildungsstrategien der Regierung und insbesondere zur lokalen Implementation des Qualifikationsbedarfs. Die britische Regierung hat das nationale Netz der LSCs im April 2001 durch die Zusammenlegung der Aufgaben der *Training and Enterprise Councils* (TECs) und des *Further Education Funding Councils* (FEFC) geschaffen. Die neuen LLSCs haben die Aufgabe, die Qualifizierungsstruktur der britischen Bevölkerung zu verbessern und damit die nationale Wettbewerbsfähigkeit Großbritanniens zu steigern. Dazu sollen sie die Bildungsteilnahme durch die Erleichterung des Zugangs zu Bildungsmaßnahmen erhöhen. Schließlich überwachen die LLSCs die Qualität und die Effektivität der angebotenen Bildungsprogramme. Für die Umsetzung dieser Aufgaben beträgt der Haushalt der LLSCs für das Budgetjahr 2001/02 insgesamt 5,5 Milliarden Pfund. Davon sind 85% nach einem festgelegten Zuteilungsschlüssel für die Bildungsanbieter bestimmt. Die restlichen Mittel finanzieren die *„non-formula provision"* zur Verbesserung der Bildungsinfrastruktur und der Bildungsstandards (PIU 2001: 27).

Der *National Council* setzt sich aus 12 Mitglieder zusammen, die sämtliche Bildungsakteure, repräsentieren. Auch die lokalen LLSCs werden von Repräsentanten der Arbeitgeber, der Gewerkschaften, der Bildungsträger und von Vertretern der Kommunen getragen. Die institutionelle Einbindung der Sozialpartner und der Anbieter von Qualifizierungsmaßnahmen verfolgt das Ziel, entsprechend der lokalen Bedürfnisse nachfragegerechte Lösungen anzubieten. Die Labour-Regierung hat dabei die Hegemonie der Arbeitgeber in den ehemaligen *Training and Enterprise Councils* (TECs) aufgelöst und sich insbesondere für die Einbindung der Arbeitnehmervertreter entschieden (Vgl. Coffield 2001: 32). Allerdings sitzen in den LLSCs nach wie vor mehr Unternehmensrepräsentanten als Arbeitnehmervertreter.[14] Neben einem *Business Plan*, der die allgemeinen Geschäftsziele definiert, sind die lokalen LSCs dazu angehalten, regelmäßig *Local Strategic Plans* auszuarbeiten, deren Umsetzung schließlich gegenüber dem *National Council* nachgewiesen werden muss. Diese lokalen Strategie- und Aktionspläne weisen zwei wesentliche Schwerpunkte auf: Zum einen wird der Verbindung zwischen dem Bildungsangebot und den Bedürfnissen der Wirtschaft eine hohe Bedeutung zugemessen. Zum anderen sind wiederum die spezifischen Gegebenheiten und Qualifikationserfordernisse im regionalen Wirkungsbereich im Detail ausformuliert. Die Aktionspläne nutzen dabei das Instrument des Benchmarking, um die regionalen Bildungsstandards herauszustellen und um schließlich daraus abgeleitet konkrete Zielsetzungen beispielsweise bei der Bildungsbeteiligung in der Region aufzustellen.[15]

---

[14] In der Region Sussex wurden beispielsweise von den 20 Sitzen im Learning and Skills Council sechs an Unternehmensvertreter und nur einer an einen Gewerkschaftsvertreter vergeben. Die Zusammensetzung dieses LLSC ist in der Darstellung III im Anhang aufgeführt.

[15] Strategieplan des LLSC in Essex: http://www.lsc.gov.uk/news_docs/ACFB85.doc

Regional Development Agencies[16]

Als Kernaufgabe der englischen *Regional Development Agencies* (RDAs) wird die Stärkung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit und der wirtschaftspolitische Ausgleich regionaler Strukturschwächen angesehen. Hierzu soll insbesondere die Anwerbung potenzieller Investoren, aber auch die Stärkung der Beschäftigungsaktivität etablierter Unternehmen verfolgt werden. Schließlich sind die RDAs angehalten, die Qualifikationsbedarfe der in der jeweiligen Region vertretenen Unternehmen aufzudecken, um diese Informationen zur nachfrageorientierten Ausrichtung des Bildungsangebotes und vor allem zur gezielten Steigerung der Bildungsaktivität der Arbeitskräfte weiterzuleiten. Das Budget zur Umsetzung dieser Aufgaben umfasst mit 1,6 Milliarden Pfund (2002/03) weniger als ein Drittel der Finanzmittel der *Learning and Skills Councils*. Die RDAs agieren als regionale Vertretungen des Department of Trade und Industry (DTI), das deren Tätigkeit überwacht und für die Mittelzuteilung zuständig ist. Auch hier sind Repräsentanten von Unternehmen und Gewerkschaften Mitglieder der Agenturen – die Mehrheit der Sitze fällt, wie in den LLSCs, jedoch Vertretern der öffentlichen Hand zu. Die Arbeit der *Regional Development Agencies* (RDAs) setzt, analog der Etablierung der LLSCs, ebenfalls auf der regionalen Ebene an. Dabei können die RDAs, die in neun Regionen Englands arbeiten, als Vorinstanz der LLSCs verstanden werden. Mit der Ermittlung des regionalen Weiterbildungsbedarfs wird die strategische Ausrichtung der *Learning and Skills Councils* durch die Entwicklungsagenturen unmittelbar beeinflusst. Zur besseren Koordinierung der Arbeit beider Institutionen stellen die RDAs Aktionspläne auf, die aber ebenso auch auf die verbesserte Abstimmung mit anderen Bildungsakteuren abzielen sollen (Vgl. PIU 2001: 32).

Sector Skills Councils[17]

Die Ermittlung des Qualifikationsbedarfs der Wirtschaft kann im regionalen Zusammenhang organisiert werden oder aber entsprechend der unterschiedlichen Sektoren der Wirtschaft institutionalisiert werden. Zur Aufdeckung sektorenspezifischer Qualifikationslücken wurden in Großbritannien seit dem Jahre 1997 insgesamt 73 *National Training Organisations* (NTOs) etabliert. Auf Basis einer Regierungsinitiative sollten diese NTOs als unabhängige Arbeitgeberorganisationen agieren, aber dennoch von öffentlichen Mittelzuwendungen und einer entsprechenden administrativen Unterstützung profitieren. Der nur mäßige Erfolg dieser „*employer-led sector organisations*“ wurde jedoch von der Regierung zum Anlass genommen, um die öffentliche Unterstützung zu Gunsten der NTOs auslaufen zu lassen und diese durch die Initiierung und Förderung von *Sectoral Skills Councils* (SSCs) zu ersetzen: „*NTOs are not seen sufficiently to unterstand employer needs.“* Die Regierung vermutet, dass die Arbeit der NTOs zum einen zu gering mit den übrigen Bildungsakteuren koordiniert war,

16 http://www.rdauk.org/rdauk/

17 http://www.ssda.org.uk/ssc/sscouncil.shtml

dass aber zum anderen zu viele dieser sektoralen Organisationen existierten, wobei die Qualifikationsbedarfe der Sektoren nicht ausreichend stark gebündelt und artikuliert werden konnten (DfES 2001: 6ff.). Im August 2002 wurde schließlich die öffentliche Finanzierung der NTOs, die zuletzt 10 Millionen Pfund betrug, endgültig eingestellt (PIU 2001: 33).

Das System der *Sector Skills Councils* muss als Intensivierung und nicht als Abkehr von der bisherigen Strategie der Regierung verstanden werden. Nach wie vor besteht die Erkenntnis, dass eine öffentliche Unterstützung der Arbeitgeber notwendig ist, um die Qualifizierungsstruktur und die Produktivität der Arbeitskräfte zu verbessern: „*A voluntary approach to employer training does not always create the best climate for widespread collective action by employers*" (DfES 2001: 7). Die Regierung will ein kleineres aber stärkeres Netzwerk von SSCs schaffen, indem die administrative und finanzielle Unterstützung des Staates erhöht wird. Die SSCs sollen eine starke Position einnehmen, indem sie mit den übrigen Institutionen insbesondere im Bereich der Aus- und Weiterbildung eine aktive Kooperation eingehen.

> „Sector Skills Councils will be at the centre of a new demand-led strategy to engage more employers – large and small – in meeting the skills and productivity challenge. We will expect employers running SSCs to build strong alliances with other partners, in particular the Learning and Skills Councils and Regional Development Agencies" (John Healey MP, Minister for Adult Skills; DfES 2001: 24)

Als strategische Organisationen sollen die SSCs Kapazitäten aufbauen, die systematisch den Qualifikationsbedarf der Sektoren analysieren. Mit diesem Wissen soll ein direkter Einfluss auf die Bildungsplanung genommen werden. Hierzu ist aus Sicht der Regierung eine starke Allianz zwischen Arbeitgebern und den Anbietern von Bildung notwendig. Schließlich wird erwartet, dass das Wissen über Maßnamen der Aus- und Weiterbildung, die als *best practice* bewertet werden können, zwischen den Sektoren ausgetauscht wird. Zur Umsetzung dieser Aufgaben werden die *Sector und Skills Councils* von den Arbeitgebern eines Sektors gegründet. Dementsprechend sind diese Institutionen analog zu den NTOs keine Regierungsorganisationen, was bei der strategischen Ausrichtung der SSCs aus Sicht der Regierung die Entstehung eines „*demand-led system"* begünstigen wird (DfES 2001: 8f.)

Die Absicht der Regierung, ein Netzwerk von SSCs zu installieren, stellt den intensivierten Versuch dar, die Tendenz der Nichtkooperation der britischen Unternehmen zu kompensieren. Im Sektor der Aus- und Weiterbildung wird dabei also eine Art Selbstregulierung der Unternehmen anvisiert, die aber durch staatliche Initiative koordiniert und gesteuert werden soll. Das bedeutet konkret, dass die staatliche *Sector Skills Development Agency* (SSDA)[18] für die SSCs als Dienstleistungsagentur fungiert. Die SSDA setzt ein „*minimum operating standard*", gewährt Arbeitgebern bei der Gründung eines *Sektor Skills Councils* administrative und finanzielle Unterstützung und trägt schließlich die Kosten der laufenden Aktivitäten der SSCs (Vgl. HMT

[18] http://www.ssda.org.uk/

2002: 16). Ende 2002 waren bereits in fünf Sektoren *Sektor Skills Councils* gegründet und von der SSDA lizenziert.[19] Innerhalb neun weiterer Wirtschaftssektoren wurden Initiativen eingeleitet, die auf die Gründung und Anerkennung spezifischer SSCs hinauslaufen können.

Small Business Service[20]

Vor dem Hintergrund des niedrigen Niveaus an Weiterbildungsaktivitäten in kleineren Unternehmen muss der *Small Business Service* (SBS) als eine weitere zentrale Institution staatlicher Bildungsaktivitäten eingestuft werden. Der SBS, der dem DTI untersteht, ist im Jahre 2000 installiert worden, um die wirtschaftlichen Potenziale kleinerer Unternehmen zu fördern. Dabei hat der SBS in Fragen der Aus- und Weiterbildung die Aufgabe, staatliche Qualifizierungsinitiativen in die Unternehmen zu tragen und entsprechende Maßnahmen zu koordinieren. Hierzu soll in der Zukunft eine engere Zusammenarbeit zwischen den LLSCs und dem SBS entstehen (Vgl. PIU 2001: 33).

Bildungsträger

Das Angebot an beruflicher Aus- und Weiterbildung ist in Großbritannien marktmäßig organisiert. Neben der betriebsinternen Ausbildung bieten auf betriebsexterner Ebene öffentliche und private Bildungsträger Trainingsmaßnahmen an, wobei die betriebsexterne Ausbildung insbesondere von dem öffentlichen Bereich der *Further Education* (FE) bestimmt wird. Der FE Sektor schließt dabei die allgemeinen *FE Colleges, agricultural* und *technical colleges*, aber auch Universitäten mit ein. Im Bereich der so genannten *„post-16 education"* trägt der öffentliche FE Sektor im Vereinigten Königreich zur Zeit einen Anteil von 54% aller beruflichen Qualifikationsabschlüsse. Dabei sind in etwa 80% der Studierenden Erwachsene, in Vollzeit-Äquivalenten ergibt ein Verhältnis, nach dem die Hälfte der Studierenden in der Altersgruppe zwischen 16 und 18 Jahren liegen (HMT 2002: 32).

Die Schulen sowie öffentlichen *colleges* und Hochschulen haben seit Anfang der 1990er Jahre einen autonomen Status. Das bedeutet, dass die jeweiligen Einrichtungen über ihr Bildungsangebot und über die Verwendung ihres Budgets unabhängige Entscheidungen treffen können (Vgl. Reuling 1999: 54-14). Die Einnahmen dieser als

---

19 Skillset - The SSC for the Audio Visual industries (broadcast, film, video and interactive media)
Lantra - The SSC for the Environmental and Land-based sector
Cogent - The SSC for the Oil and Gas Extraction, Chemicals Manufacturing and Petroleum Industries
Skillfast-UK - The SSC for the Apparel, Footwear and Textiles industry
Skillsmart - The SSC for the Retail sector; http://www.ssda.org.uk/ssc/trailblazers.shtml, 19.02.2003

20 http://www.sbs.gov.uk/

eigenständige Leistungseinheiten verstanden Bildungsträger, bestehen aus öffentlichen Mitteln, aus Studiengebühren der „*individual students*“ und aus Studiengebühren, die Arbeitgeber für ihre Beschäftigten abführen. Da in England im Bereich der öffentlichen *Further Education* die erhobenen Studiengebühren lediglich ein Viertel der Gesamtkosten der Kurse abdecken, besteht der Hauptanteil der Einnahmen aus öffentlichen Zuwendungen (Eurydice 2003). Der Mittelzufluss der öffentlichen Hand ist allerdings abhängig vom Erfolg bei der Einwerbung, aber auch vom Output der jeweiligen Bildungsinstitution. Die britische Regierung will über die Ausgestaltung der Finanzströme erreichen, dass die öffentlichen Bildungsträger in einem „Quasi-Markt“ den Leistungswettbewerb mit den privaten Anbietern aufnehmen. Im Bereich der beruflichen Weiterbildung wurde hierzu das so genannte „*Mixed input/output model“* durchgängig etabliert. Dieses System setzt sich aus einer Vielzahl von Entgeltung-„*units*“ zusammen, deren Wert von der Länge, der Komplexität und den voraussichtlichen Kosten der jeweiligen Bildungsmaßnahme abhängt. Der Gegenwert der *units* wird den *colleges* schließlich in verschiedenen Phasen ausgezahlt: *„enrolling students (on-entry), education/training students (on-course), and qualifying students (on-completion)“* Über die Bedeutung des *output related funding* für die FE *colleges* existieren unterschiedliche Angaben. Nach Reuling kann die Entgeltung in Abhängigkeit von dem erfolgreichen Abschluss einer Qualifikation zwischen 10 und 40% des Haushaltes eines *colleges* ausmachen (Reuling 1999: 54-15). Green et al. gehen davon aus, dass sich das output-bezogene Element auf weniger als 10% der öffentlichen Zuwendung beläuft (Green et al. 2001: 85).

4.7 Case Study: National Vocational Qualification - Entwicklung und Assessment

Die Standardisierung der beruflichen Bildungsaktivitäten in Großbritannien soll durch eine flächendeckende Anwendung des (G)NVQ-Systems bzw. des schottischen Äquivalents erreicht werden. Dazu hat die britische Regierung ein Regulationssystem aufgebaut, dass auf zentraler und dezentraler Ebene berufliche Standards erfasst, diese zu NVQs zusammenführt und schließlich die Vergabe der einzelnen Qualifikationsbausteine regelt. An dem Beispiel der NVQ-Entwicklung wird deutlich, wie noch in den 1980er Jahren eine Abkehr von der uneingeschränkten Deregulierung des Bildungsmarktes vollzogen wurde. Das Resultat ist ein Steuerungssystem, das von dem Ziel einer engen Kooperation zwischen staatlichen Instanzen auf der einen und den Arbeitgebern auf der anderen Seite getragen wird.

Hierzu übernehmen die arbeitgebergeführten *National Training Organisation* (NTOs) und zukünftig vor allem die *Sectoral Skills Councils* (SSCs) als so genannte **Sector Bodies** die Aufgabe, die *National Vocational Qualifications* inhaltlich nachfrageorientiert zu entwickeln. Die *Sector Bodies* identifizieren, definieren und erneuern die beschäftigungsbasierten „*standards of competence*“, die die spezifischen NVQs formen.

Um bei der Entwicklung von NVQs eine sektorübergreifende Vergleichbarkeit der Standards gewährleisten zu können, bedurfte es der Einführung der staatlichen **Qualifications and Curriculum Authority** (QCA)[21]. Die QCA ist gegenüber dem DfES rechenschaftspflichtig, agiert aber eigenständig als *non-departmental public body*. Diese zentrale Institution gibt für die dezentrale Entwicklung der NVQs einen nationalen Rahmen vor, überwacht die Qualität der Standards und akkreditiert schließlich die von den SSCs bzw. den NTOs vorgeschlagenen NVQs. Daneben hat die QCA die Aufgabe, selbst die GNVQs, die im Rahmen der *schoolbase route* erworben werden, zu entwickeln und einzuführen (Vgl. Reuling 1999: 54-13f.).

Wenn neue NVQs über das Zusammenwirkung von SSCs bzw. NTOs und der QCAs entwickelt wurden, treten bei der Implementation bzw. der Erwerbung der beruflichen Qualifikationen auf der dezentralen und auf der zentralen Ebene wiederum sowohl staatliche als auch private Akteure in Erscheinung. Die unterste Ebene bilden die so genannten **assessment centres**, die die Arbeitskräfte prüfen und die jeweilige *National Vocational Qualification* vergeben. Die NVQs können in einer Reihe von Institutionen erworben werden, die Mehrzahl der NVQs bzw. SVQs werden jedoch in *FE colleges*, bei privaten Trainingsanbietern und schließlich direkt von den Arbeitgeber vergeben. 1999/00 wurden 41% aller NVQs/SVQs in FE *colleges/ tertiary colleges* erworben, private Anbieter vergaben 37% der beruflichen Qualifikationen und nur in 9% der Fälle lag das *assessment centre* direkt bei den Arbeitgebern (DfEE 2001: Tabelle 18).

Der Nachweis der individuellen Qualifikation der Arbeitskräfte wird gegenüber so genannten Assessoren erbracht. Bei einem solchen Nachweis kann es sich innerhalb der Betriebe um Arbeitsproben, Berichte etc. handeln. Der Regelfall ist allerdings die externe Begutachtung in privaten oder öffentlichen *colleges* in Form von Simulationen oder aber in Form einer Präsentation von Projekten. Interessant ist in diesem Zusammenhang, dass die Prüfung einzelner Qualifikationseinheiten mit dem Verzicht auf eine Notengebung einhergeht, vielmehr existiert lediglich eine Bewertung mit dem Ergebnis „kompetent“ oder „noch nicht kompetent“ (Vgl. Reuling 1999: 54-38).

Die Vergabe von G(NVQs) durch die jeweiligen *assessment centres* wird wiederum durch die Kontrollinstanz der **Awarding Bodies** reglementiert. Zum einen zertifizieren die *Awarding Bodies* die unterschiedlichen Bildungsträger, die ohne diese Anerkennung keine (G)NVQs vergeben können. Zum anderen entwerfen sie Rahmenbedingungen für das *assessment* und überprüfen schließlich die Qualität der Umsetzung des *assessments*. Bemerkenswert ist, dass die *Awarding Bodies* rein kommerzielle Unternehmen sind, die sich durch die Verleihung von Zertifikaten an die Bildungsträger finanzieren. Dabei wird die Arbeit der dezentral agierenden *Awarding Bodies* schließlich von der staatlichen *Qualifications and Curriculum Authority* zentral überwacht.

---

[21] http://www.qca.org.uk/

5 Instrumente zur Steigerung der beruflichen Weiterbildungsaktivität

Die zurückliegenden Abschnitte haben aufgezeigt, dass dem britischen Bildungssystem aufgrund der Schwäche des beruflichen Erstausbildungssystems der Ansatz des *„Lifelong Learning*“ zwangsläufig immanent ist. Während in Deutschland nur 3% der Bevölkerung im Alter zwischen 30 und 39 einer Bildungsmaßnahme nachgehen, fällt der Anteil in Großbritannien mit 14% deutlich höher aus (siehe Tabelle 3, Kapitel 4.2). Zwar liegen über die Qualität und Intensität der Trainingsmaßnahmen keine eindeutigen Daten vor, die hohe Bedeutung der beruflichen Weiterbildung im Vereinigten Königreich zeigt sich aber daran, dass 50% aller erworbenen *Vocational Qualifications* im Alter über 25 Jahren erworben werden. Auch die Alterskohorte über 40 Jahre weist mit einem Anteil von 20% an allen NVQ bzw. VQ-Abschlüssen eine äußerst hohe Bildungsaktivität aus (Errechnet aus: DfEE 2001; Tabellen 16).

In den vorherigen Kapiteln wurden die Grundzüge des britischen Systems der beruflichen Aus- und Weiterbildung dargestellt, wobei insbesondere den Akteursstrukturen nachgegangen wurde. Eine erste Zusammenfassung der Ergebnisse zeigt, dass das britische System der beruflichen Weiterbildung mit der Kennzeichnung als „marktorientiert“ oder „dereguliert“ nur unzureichend charakterisiert ist. Einerseits wird zwar den staatlichen Bildungsträgern, den FE *colleges*, eine operative und administrative Eigenständigkeit eingeräumt. Auch sind grundsätzlich keine gesetzlichen Ansprüche oder Zwangsmaßnahmen zur Förderung der Weiterbildungsaktivität vorgesehen:

> „Rather than use compulsion, the voluntarist system rests on exhortation, standard-setting, the provision of good information and a wide range of financial incentives for both enterprises and individuals to undertake Continuous Vocational Training.” (Green et al. 2001)

Andererseits verfolgen zentrale Regierungsinstitutionen wiederum eine strategische Bildungspolitik, bei der durch die Regulierung von Bildungsstandards und insbesondere durch die Allokation von staatlichen Finanzierungsmitteln eine Steuerung der Berufsbildung verfolgt wird. Hinzu kommt die Strategie, das unkoordinierte Vorgehen der Sozialpartner durch die staatliche Koordinierung mit Hilfe von sektoralen oder regionalen Institutionen zu kompensieren.

Die institutionellen Rahmenbedingungen in Form der Akteursstrukturen wirken dabei als mittelbare Faktoren auf das individuelle Weiterbildungsverhalten ein. Ein mittelbarer Steuerungseffekt auf die Weiterbildungsaktivitäten geht in Anwendung der Humankapitaltheorie aber auch von anderen Institutionen des britischen Systems industrieller Beziehungen aus. So nehmen beispielsweise Estevez-Abe et al. (2001) an, dass den britischen Beschäftigten wegen der niedrigen gesetzlichen Kündigungsschutzregelungen nur relativ geringe Anreize gegeben werden, betriebsspezifische Weiterbildungsmaßnahmen aufzunehmen. Für niedrig qualifizierte Beschäftigten besteht in Großbritannien ein solcher negativer Anreizeffekt offenbar ebenso auf-

grund der nur schwach ausgeprägten Lohnaufwärtsmobilität im Niedriglohnbereich (Keese et al. 1998: Table 12.7). Aus Sicht der Arbeitgeber ist wiederum festzuhalten, dass die hohe Ausdifferenzierung der Lohnstruktur im Vergleich mit anderen Beschäftigungssystemen durchaus die Weiterbildungsaktivitäten bei niedrig Qualifizierten begünstigen könnte (OECD 2002a: Table E5.1.). Demnach sind die Ausfallkosten für die Arbeitgeber in Folge einer Weiterbildungsmaßnahme wegen der niedrigen Lohnkosten vergleichsweise gering.

Im Rahmen dieser Arbeit kann die Untersuchung dieser mittelbaren Einflussfaktoren auf die Weiterbildungsaktivitäten nicht weiter vertieft werden. Vielmehr wird im weiteren Untersuchungsverlauf die intendierte und unmittelbare Steuerung des Weiterbildungsverhaltens untersucht. Hierzu werden die verschiedenen Strategien im Feld der beruflichen Weiterbildung nach arbeitskräfte- und nach arbeitgeberorientierten Instrumenten unterteilt. Dabei ist die Analyse nach insgesamt vier Funktionen des Weiterbildungsprozesses gegliedert: Zugangsmöglichkeiten und Informationsnetzwerke zur Anbahnung der Aktivität, finanzielle oder moralische Anreize zur Aufnahme der Aktivität, Lernprozesse wie die Modularisierung der Berufsbildung bzw. die Vereinfachung des Kompetenznachweises und schließlich spezifische Betreuungsstrukturen für Beschäftigte und Arbeitgeber. Die Tabelle 6 gibt eine erste Übersicht zu einer Auswahl von Instrumenten, die im Vereinigten Königreich implementiert wurden und im Rahmen dieser Arbeit in den folgenden Abschnitten untersucht werden sollen.

5.1 Arbeitskräfteorientierte Ansätze

Beratungsstrukturen

Information, Advice and Guidance[22]

Informationen über adäquate Weiterbildungsmaßnahmen und deren Anbieter stellen eine wesentliche Voraussetzung für die Aufnahme des Weiterbildungsprozesses dar. In Großbritannien stellt *Information, Advice and Guidance* (IAG) die programmatische Zusammenfassung aller Serviceleistungen dar, die Erwachsenen im Rahmen einer kostenlosen Beratung zu Fragen der Weiterbildung und der Karriereentwicklung angeboten werden. Die Träger des IAG-Netzwerkes sind Informationsanbieter wie „*careers services, further and higher educations centers, libraries, adult education centres and training providers*“. Das *Department for Education and Skills* koordiniert auf nationaler Ebene die Vernetzung und Akkreditierung der Institutionen, die als Mitglieder am IAG-Verbund partizipieren und mit dem IAG-Label werben können (MSF 2002: 7).IAG Partnerschaften werden regional geschlossen und können bis zu 200

[22] http://www.lifelonglearning.co.uk/iag/

verschiedene Partnerorganisationen umfassen. Das öffentliche IAG-Angebot besteht zur Zeit aus 75 lokalen IAG-Partnerschaften. Um innerhalb der Betriebe die Kenntnis über Beratungsinstitutionen breiter zu streuen, streben die Gewerkschaften Partnerschaften mit den Arbeitgebern an, die ihrerseits die Beschäftigten stärker über den IAG-Service informieren sollen.

Die Etablierung des IAG-Netzwerkes „[...] *represents a significant step forward from a very low pre-existing base of services at local level*." Allerdings bedarf es in der Zukunft einer stärkeren Verbreitung sowie einer Weiterentwicklung dieses Projektes. So sind beispielsweise trotz Akkreditierung aufgrund der lokalen Ausrichtung der Partnerschaften und in der Abhängigkeit von der lokalen Koordinierung Qualitätsunterschiede zwischen den Anbietern festzustellen. Damit können die Beschäftigten schließlich trotz des Informationsangebotes weiterhin Informationsasymmetrien ausgesetzt sein - nicht nur in Bezug auf die Relevanz der eigentlichen Bildungsmaßnahmen, sondern ebenso in Bezug auf die Qualität der Informationen über die Bildungsmaßnahmen. *„There is no easily identifiable indicator of quality to help individuals identify what is best suited to their situation"* (PIU 2001: 70f.).

Learndirect[23]

Learndirect ist der größte öffentlich finanzierte Bildungsanbieter in Großbritannien, der auf einer internetgestützten Plattform agiert. Dieses Instrument der Berufsbildung ist im Oktober 2000 von der *University for Industry* (UfI)[24] implementiert worden. Die *University for Industry* ist ein Projekt in Form des *public-private partnership*, das sich seit der Gründung im Jahre 1998 zum Ziel setzt, die Nachfrage nach Weiterbildung im Rahmen des lebenslangen Lernens auf Seiten der Beschäftigten sowie der Unternehmen zu steigern. *Learndirect* ist zum einen ein Anbieter beruflicher Bildungsmaßnahmen, nimmt aber zum anderen ebenso beratende Funktionen ein. Arbeitskräfte und Unternehmen können dabei eine Reihe von Dienstleistungen in Anspruch nehmen, die beispielsweise im deutschen Berufsbildungssystem in der Form nicht zu finden sind. Bezogen auf den Zugang zur Weiterbildung besteht vor allem für Beschäftigte ein umfangreiches Informationsangebot, das auf der Homepage von *learndirect* abrufbar ist. Dort werden nicht nur die von *learndirect* angebotenen online-Kurse aufgeführt, vielmehr lassen sich auch Kurse bei einer Vielzahl von Bildungsanbietern ermitteln. „*Learndirect futures*" zeigt zur individuellen Karriereplanung über 800 verschiedene Berufsprofile auf, die mit den eigenen Berufswünschen und beruflichen Kompetenzen abgestimmt werden können. Weiterhin sind in der Rubrik „*help and advice"* unter anderem Informationen zur Finanzierung von Weiterbildungsmaßnahmen aufgeführt. Das Informationsangebot im Internet wird schließlich durch eine telefonische Beratung ergänzt.

---

23 http://www.learndirect.co.uk/

24 http://ufiltd.co.uk/

Die Zahl von 2,5 Millionen Anrufen, die die telefonische Hotline von *learndirect* nach einem Jahr erreicht hat, zeigt die breite Akzeptanz und Inanspruchnahme des Beratungsangebotes von *learndirect* (PIU 2001: 72). Als ein Informationsanbieter zur beruflichen Bildung ist *learndirect* ein Teil des *Information, Advice and Guidance* - Netzwerkes. Die Regierung strebt bei der Weiterentwicklung des IAG-Systems eine bessere Koordination zwischen den lokalen IAG-Partnerschaften auf der einen und *learndirect* auf der anderen Seite an, so dass auf der regionalen Ebene zukünftig beide Weiterbildungsinstrumente als Teile einer einheitlichen Beratungsstruktur nach außen sichtbar werden (PIU 2002: 47).

Tabelle 6: Instrumente der Weiterbildungspolitik im Vereinigten Königreich

Instrument	***Funktion***
Arbeitskräfteorientierung	
Information, Advice and Guidance	Regionale Partnerschaften aller Informations- und Beratungsanbieter
University for Industry/ Learndirect	Telefonische und internetgestützte Beratung zu Karriereentwicklung und Weiterbildungsangeboten. Angebot elektronischer Weiterbildungsmaßnahmen
Individual Learning Accounts	Mittelbare staatliche Subventionierung der Kursgebühren über Bildungskonten
New Deal	Weiterbildung als Bedingung für den Bezug von Arbeitslosenunterstützung
National Vocational Qualifications	Validierung von Kompetenzen und Modularisierung der Berufsbildung
Learning representatives	Gewerkschaftliche Bildungsbeauftragte in den Betrieben zur Information über und Betreuung von Weiterbildung
Arbeitgeberorientierung	
Learning North East	Ermittlung des Lernbedarfs und Organisation von Weiterbildung in kleinen und mittleren Unternehmen
Investors In People	Akkreditierung des Weiterbildungsengagements der Unternehmen
Zielgruppenorientierung	
Return to learn	Sozialpartnerschaftlicher Ansatz zur bildungspolitischen Integration gering qualifizierter Beschäftigter
Basic Skills	Vermittlung von Basisqualifikationen
Employer Training Pilots	Erprobung von Regelungen zur Freistellung und Subventionierung der Kurskosten für gering qualifizierte Beschäftigte

Quelle: Eigene Darstellung

Finanzielle Anreize

Individual Learning Accounts

Bildungskonten oder Bildungsgutscheine gelten als ein Instrument, das auf zwei Ebenen den Weiterbildungsmarkt steuert. Erstens soll insbesondere die Investition in allgemeines Humankapital durch öffentliche Zuschüsse in direkter oder indirekter Form vor allem in unteren Einkommensschichten stimuliert werden. Zweitens wird sich durch die Implementation von *vouchers* gleichzeitig eine Effizienzsteigerung auf der Seite der Bildungsanbieter erhofft. Durch die Ausstattung der potenziellen Bildungskonsumenten mit kaufkräftiger Nachfrage soll der Wettbewerb insbesondere zwischen öffentlichen und privaten Bildungsanbietern gesteigert werden, was schließlich zu einer Qualitätssteigerung bei dem Angebot von Bildungsmaßnahmen führen soll (Green et al. 2001).

Vor der flächendeckenden Einführung der *Individual Learning Accounts* (ILAs) bestand in Großbritannien allerdings bereits in zweifacher Hinsicht eine Finanzierungsstruktur, bei der auch öffentliche Bildungseinrichtungen den „*consumer choice*“ nicht ignorieren konnten: Erstens soll das öffentliche Weiterbildungsangebot für Personen ab 19 Jahren grundsätzlich einer Kostenbeteiligung durch die Bildungsteilnehmer unterliegen. Wie bereits im Kapitel 4.1. gezeigt wurde, werden zweitens die öffentlichen Zuwendungen zu Gunsten der FE *colleges* zum kleineren Teil auch nach deren Geschäftserfolg bemessen. Die Einführung von Bildungskonten in England im September 2000 hatte dementsprechend vor allem das Ziel, „*to widen participation in learning and to help overcome financial barriers to learning faced by individuals*“. Trotz oder auch gerade wegen der unerwartet hohen Inanspruchnahme des neuen Instruments wurde das Programm allerdings vorzeitig im Dezember 2001 geschlossen. Der Hintergrund ist, dass bei einer Reihe von Bildungsanbietern Betrugsfälle öffentlich wurden und dass anstatt eines Budgets von 199 Millionen Pfund am Ende 273,4 Millionen ausgegeben wurden (NAO 2002).

Die öffentliche Subventionen der Kursgebühren im Rahmen dieses Projektes wurden nicht direkt an die Bildungsempfänger gezahlt. Vielmehr mussten sich Interessenten bei der halböffentlichen Institution *„Capita*“ registrieren lassen, die wiederum virtuelle Bildungskonten einrichtete. *Capita* führte die staatlichen Zuschüsse schließlich nach einer aufgenommen Bildungsmaßnahme an die Bildungsträger ab. Für die erste Million Bildungskonten wurden pro Nutzer 150 Pfund bereitgestellt. Dabei sollten die Konteninhaber aber mindestens einen Eigenanteil an der Finanzierung der Kursgebühren in Höhe von 25 Pfund selbst tragen. In der zweiten Phase wurde ein Abschlag auf die Kurskosten in Höhe von 20% mit einem Gegenwert von maximal 100 Pfund gewährt. Bei EDV-Kursen wurde gar ein Abschlag von 80% und ein maximaler Betrag in Höhe von 200 Pfund gezahlt.

Welche Auswirkungen hatten die *Individual Learning Accounts* auf die Verteilung der Kosten für die Bildungsaktivitäten? Bereits vor der Einführung der Bildungskonten wurden im Rahmen der öffentlichen *Further Education Colleges* mindestens 75% der von den *colleges* erhobenen Kursgebühren staatlich subventioniert. Das bedeutet, dass ein erneuter Abschlag von 20% die effektive Belastung der Bildungsempfänger auf nur noch 5% der Gebühren reduzierte. Die 75%-Regelung stellt allerdings lediglich eine zentral festgelegte Sollbestimmung dar: „*Fee waiving by colleges often reduces the cost to the individual to nil"* (PIU 2001: 30). Vor der Einführung der Bildungskonten lag die durchschnittliche Gebührenbelastung der Kursteilnehmer im Jahre 1995/6 bei 155 Pfund, bei Kursinhalten mit dem niedrigeren Qualifikationslevel 1 und 2 lag der Durchschnitt bei 112 Pfund (Fletcher 2002: 3). Es wird geschätzt, dass im Bereich der öffentlichen FE *colleges* die Gesamtsumme der individuellen Gebührenzahlungen im Jahre 1997/98 250 Millionen Pfund betrug (PIU 2001: 28). Wie bereits dargestellt, tragen öffentliche Bildungseinrichtungen in Großbritannien ca. 50% aller beruflichen Bildungsabschlüsse. Die Subventionierung der Kursgebühren über die *Individual Learning Accounts* mit anfangs 150 Pfund und Gesamtausgaben in Höhe von 270 Millionen Pfund macht deutlich, dass es sich um ein sehr ambitioniertes Projekt gehandelt hat, das die individuelle Gebührenbelastung der Kursteilnehmer nur noch auf ein Minimum reduzierte.

Entsprechend der großzügigen Ausgestaltung des Programmes fiel auch die Reaktion auf die Einführung der Bildungskonten aus. Knapp 9.000 Bildungsanbieter ließen sich bei *capita* registrieren, darunter einige Neugründungen. Insgesamt wurden etwa 2,6 Millionen Konten eröffnet, bis zur vorzeitigen Schließung des Programms konnten allerdings nur 58% der Konten in Anspruch genommen werden (NAO 2002: 4f.). Über die Zusammensetzung des Kreises der Konteninhaber und über die Erreichung von Zielgruppen existieren unterschiedliche Angaben. Flechter verweist auf verschiedene Untersuchungen aus der Anfangsphase des Programmes, nach denen 25 bis 45% der Teilnehmer *„would not have participated without the ILA"* (Flechter 2002: 7). Eine Befragung von *Capita* aus dem Mai 2002 ergab, dass 48% der Befragten der Aussage zustimmten, „*could not have paid for learning without account.*" Es zeigte sich aber ebenso, dass ein Viertel der ILA-Nutzer einen Hochschulabschluss hatte und damit nicht der eigentlichen Zielgruppe des Programmes entsprach. Der Anteil von Bildungsteilnehmern ohne eine vorherige Berufsqualifikation lag dagegen mit einem Wert von 16% deutlich unter dem Anteil der Hochqualifizierten (NAO 2002: 15ff).

Das Auftreten der Missbrauchsfälle im ILA-Programm weist auf ein unzureichendes Qualitätsmanagement hin, bei dem die Mittelverteilung durch *Capita* mit keinerlei Bonitätsprüfung der Bildungsanbieter verbunden war. Die Folge ist, dass im August 2002 weiterhin ein Betrugsverdacht gegenüber 133 Anbietern geprüft werden musste, die insgesamt Forderungen in Höhe von 67 Millionen Pfund erhoben hatten (ebenda: 2). Neben den direkten Betrugsfällen hielten sich wiederum einige Bildungsanbieter bei der Durchführung der Maßnahmen nicht an die Finanzierungsregelungen, die das Programm vorsah. So kam bei einer Befragung in der ersten

Phase des Programms zu Tage, dass bei 16% der Teilnehmer nicht die Eigenbeteiligung in Höhe von 25 Pfund von den Bildungsanbietern erhoben wurde. Diese Entwicklung weist auf das Problem der Informationsasymmetrien im Bildungsmarkt hin und kann mit dem Phänomen der adversen Selektion in Zusammenhang gebracht werden. Die Bildungsteilnehmer können dabei nur schwer beurteilen, ob hohe Kursgebühren auch ein Indikator für eine hohe Qualität der Maßnahmen darstellen - daher tendieren sie zu der Wahl der preisgünstigsten Angebote. Ein Teil der unter Konkurrenzdruck stehenden Bildungsträger konnten im Rahmen des ILA-Programms darauf spekulieren, dass bei dem kompletten Verzicht auf die individuelle Eigenbeteiligung, die Nachfrage auf ihr Bildungsangebot gelenkt würde. Es besteht also die Gefahr, dass solche Anbieter aufgrund der Vernachlässigung der Qualitätsprüfung seitens der öffentlichen Hand eher ein Preis- als ein Qualitätswettbewerb geführt haben. „*Consumer choice"* zur Steigerung des Qualitätswettbewerbs ist dementsprechend nur dann erreichbar, wenn im Rahmen von Bildungskonten Mindeststandards und die Einhaltung der Programmvorschriften bei den Bildungsträgern effektiv überwacht werden.

Bei einer möglichen Neuauflage der ILAs oder bei vergleichbaren Maßnahmen zur finanziellen Förderung beruflicher Bildungsaktivitäten muss sichergestellt werden, dass die öffentliche Subventionierung von Kursgebühren nicht lediglich eine Verschärfung des Preiswettbewerbes fördert. Aus den Erfahrungen mit den Learning Accounts ist weiterhin abzuleiten, dass insbesondere bei Projekten des *„public-private parntership approach"* die Aufgabenverteilung für die Kontrolle der Bildungsanbieter eindeutig definiert sein muss. Verbesserungen bei den Durchführungsbestimmungen eines solchen Programms sollten aber ebenso mit einer inhaltlichen Weiterentwicklung einhergehen. Bei einem Akademikeranteil von 25% sind in höherem Ausmaß Mitnahmeeffekte zu vermuten. Eine stärkere Ausrichtung auf die meist geringverdienenden Zielgruppen mit niedrigem Qualifikationsstand ist zur Steigerung der Effizienz der Bildungskonten zu fordern. Dabei sollte, möglicherweise über eine Einschränkung der Anspruchsberechtigten, eine Teilnehmerstruktur zu erreichen sein, die nicht nur die Qualifikationsstruktur der (Erwerbs-)Bevölkerung widerspiegelt.[25] Wenn es gelingt, aus der Verfolgung einer gesamtgesellschaftlichen Aufgabe heraus, die Bildungsaktivität der benachteiligten Zielgruppe der gering Qualifizierten überdurchschnittlich zu steigern, wird auch die Steuerfinanzierung eines solchen Programms eine höhere Legitimität und Akzeptanz erreichen können.

New Deal

Die Bildung von Humankapital bei Erwerbstätigen wird in Großbritannien unter anderem durch die staatliche Subventionierung der Kursgebühren gefördert. Innerhalb der aktiven Arbeitsmarktpolitik stellt sich die Humankapitalförderung im Rahmen von

[25] Der Anteil der Nutzer ohne vorherige Qualifikation fällt mit 16% in etwa gleich hoch aus wie der Anteil an der Gesamtbevölkerung (17%), der nur eine „*lower secondary education*" (Sekundarbereich I) vorweisen kann (OECD 2002: Table A3.1a).

New Deal im Kontrast zu dieser positiven Sanktionierung individueller Bildungsaktivitäten dar. Nach einem sechsmonatigen Bezug der *Jobseeker´s Allowance* (JSA) beginnt beispielsweise im „*New Deal for young people*" eine viermonatige Phase des „*gateway*", in der die Erwerbslosen intensiv betreut und gefördert werden. Rund 75% der 18 bis 25-Jährigen melden sich innerhalb dieser Zeit wieder aus dem Bezug der JSA ab, der Rest muss in der nun folgenden Phase eine der vier „*options"* in Anspruch nehmen. Die *options* bilden dabei eine Kombination aus dem Angebot von subventionierten Stellen im öffentlichen oder privaten Bereich und dem Angebot von Qualifizierungsmaßnahmen in Vollzeitform oder auch innerhalb eines Beschäftigungsverhältnisses (Morgan 2001). Nur rund 15% der JSA-Bezieher erhalten eine Arbeitslosenunterstützung, die sich aus einem Anspruch auf eine Versicherungsleistung ableitet. Erwerbslose müssen mit einer mehrwöchigen Sperre ihrer bedarfsgeprüften JSA-Bezüge rechnen, wenn sie nach dem *gateway* die Aufnahme der *options* ablehnen. Der Bedeutungsverlust des Versicherungsprinzips im Rahmen der britischen Arbeitslosenunterstützung geht dementsprechend mit einem hohen Druck auf die Erwerbslosen einher, angebotene Weiterbildungsmaßnahmen annehmen zu müssen, um negative Sanktionen zu vermeiden.

Innerhalb der aktiven Arbeitsmarktpolitik hat das Instrument der Weiterbildung in Großbritannien aber bei weitem nicht die Bedeutung wie bspw. im deutschen Beschäftigungssystem. Der Großteil der Erwerbslosen scheidet bereits während des *gateway* aus dem JSA-Bezug aus, was zum einen mit dem hohen administrativen Aktivierungsdruck und zum anderen mit dem niedrigen Leistungsniveau der JSA zusammenhängt (Vgl. Clasen 2003). Die Tabelle 7 zeigt, dass Trainingsmaßnahmen für Erwerbslose in Großbritannien beinahe bedeutungslos geworden sind. Das Ausgabenvolumen ist während der 1990er Jahre auf nur noch 0,04% des britischen BIP gesunken. Vor allem im Vergleich zu den skandinavischen Beschäftigungssystemen wird deutlich, dass die britische Arbeitsmarktpolitik sich vor allem auf eine frühzeitige Aktivierung der Erwerbslosen konzentriert – die Humankapitalbildung in Phasen der Erwerbslosigkeit stellt dabei also nur ein nachrangiges Ziel dar. Die staatliche Förderung der Humankapitalbildung wird vielmehr durch die Auflage von Programmen wie bspw. der *Individual Learning Accounts* verfolgt, bei denen aber hauptsächlich Personen begünstigt werden, die sich in einem Beschäftigungsverhältnis befinden.[26]

Tabelle 7: Trainingsmaßnahmen für erwerbslose und von Arbeitslosigkeit bedrohte Erwachsene, Ausgabevolumen im Verhältnis zum BIP, in %

	1993	2000
Vereinigtes Königreich	0,14	0,04
Deutschland	0,52	0,34
Dänemark	0,37	0,66

Quelle: OECD 2002b: Table 3

[26] So waren im Rahmen der schottischen ILAs lediglich 5% der Teilnehmer als erwerbslos registriert (York Consulting 2002: Figure 3.4).

Lernprozesse und Lernumgebung

National Vocational Qualifications

Im Kapitel 4.1. wurden bereits bei der Darstellung des Systems der beruflichen Erstausbildung die *National Vocational Qualifications* vorgestellt. Der Versuch der Regierung mit den NVQs einen einheitlichen Qualifikationsrahmen zu schaffen, hat eine Erhöhung der Vergleichbarkeit bei der Zertifizierung von beruflichen Qualifikationen zum Ziel. Eine größere Transparenz geht dabei mit der Beseitigung von Informationsasymmetrien einher, die wiederum das matching zwischen Angebot und Nachfrage im Arbeitsmarkt verbessern kann.

Das System der NVQs stellt ein Instrument dar, über das ein sehr flexibler Zugang zur beruflichen Bildung und Zertifizierung der Qualifikationen gegeben ist, von dem insbesondere bildungsferne Personen profitieren können. Grundlegend ist dabei, dass die Zertifizierung einer beruflichen Kompetenz losgelöst wird von einer Ausbildungsphase. Das heißt, auch Personen, die zunächst keine formale Berufsausbildung durchlaufen haben, können sich ihre beruflichen Kompetenzen zertifizieren lassen und sind dadurch in der Lage, insbesondere bei einem Verlust ihres Arbeitsplatzes einen allgemein anerkannten Nachweis über ihre Kenntnisse und Fähigkeiten zu erbringen. Die Aufteilung der Berufsabschlüsse in modulare Qualifikationseinheiten hat wiederum den Vorteil, dass die Hürde für die Aufnahme einer Bildungsaktivität im Vergleich zu den mehrjährigen Berufsausbildungsgängen im deutschen System relativ niedrig liegt. Die Arbeitskräfte können sich zunächst für die jeweiligen Kompetenzeinheiten Schritt für Schritt prüfen und diese Einheiten zertifizieren lassen, bis schließlich auch über einen längeren Zeitraum ein kompletter NVQ-Abschluss erreicht ist. Neben den Qualifikationsbausteinen wird der Zugang gering qualifizierter Arbeitskräfte zur Weiterbildung auch dadurch gefördert, dass die beruflichen Abschlussqualifikationen vertikal nach Schwierigkeitsniveau differenziert sind (Vgl. Reuling 1999: 54-11).

Die Vorteile eines modularen Qualifikationssystems insbesondere für niedrig Qualifizierte sind aber dennoch mit einer Reihe von Problemen verbunden, die anhand der Erfahrungen mit einem modularen Berufsbildungssystem in Großbritannien beobachtet werden können. Die kritischen Punkte betreffen die Frage, welche Inhalte bei einem *assessment* geprüft werden sollen, wo das *assessment* vorgenommen wird und insbesondere nach welchen Kriterien Qualifikationsbausteine definiert und geprüft werden. In Bezug auf die Inhalte, die bei einem *assessment* geprüft werden, wurde zwar bereits erwähnt, dass es auch auf das „Verstehen und Wissen“ und nicht nur auf die reine Verrichtung einer Tätigkeit ankommt. Die Fragmentierung der beruflichen Qualifikationen in einzelne Kompetenzeinheiten bringt aber die Gefahr mit sich, dass theoretisches Hintergrundwissen nur bei einer unmittelbaren Arbeitsplatzrelevanz geprüft wird. Dies ist dann der Fall, wenn bei beruflichen Bildungsmaßnahmen betriebsspezifische Qualifikationen im Mittelpunkt stehen, was entweder bei

Trainingsmaßnahmen innerhalb der Betriebe oder bei der Durchführung einer unternehmensspezifischen Bildungsmaßnahme von einem hiermit beauftragten *college* zu vermuten ist. Die FE *colleges* werden zwar für den Abschluss von relativ breiten NVQ-Abschlüssen von der öffentlichen Hand bezahlt, die Arbeitgeber verlangen aber oftmals nur einen kleinen Teil dieser Qualifikationsabschlüsse (Vgl. Ryan 2003). Die Vernachlässigung von allgemeinen und theoretischen Komponenten während der Ausbildung zieht aber wiederum die Gefahr nach sich, dass bei einem Verlust des spezifischen Arbeitsplatzes betriebsspezifische Qualifikationen wertlos für die Bewerbung bei anderen Unternehmen geworden sind. Allerdings ist die Bedeutung der betrieblichen Qualifikationsprüfung, zumindest innerhalb des NVQ-Systems, ohnehin nicht sehr hoch. Wie bereits erwähnt, werden nur 9% aller NVQ-Abschlüsse über ein *assessment* innerhalb der Betriebe vergeben. Dementsprechend kann nicht davon gesprochen werden, dass das NVQ-System durch eine arbeitsplatznahe Prüfung beruflicher Kompetenzen besticht. Als Gründe hierfür werden die hohen Kosten für die Zertifizierung als *assessment centre* und die Bürokratie beim Dokumentieren der individuellen Kompetenzen genannt (Reuling 1999: 54-41).

Das zentrale Problem, das bei einem modularen Berufsbildungssystem auftritt, ist jedoch mit der Frage verbunden, welche Aussagekraft ein NVQ-Abschluss als Indikator für die berufliche Kompetenz der Arbeitskräfte liefern kann. Im Rahmen der NVQ-Entwicklung entwerfen zwar die arbeitgebergeführten *Sectoral Skills Councils* Vorschläge zu den einzelnen Kompetenzeinheiten der NVQs, die von der zentralen *Qualifications and Curriculum Authority* akkreditiert werden. Der Konflikt entsteht aber bei der Notwendigkeit, die Beschreibung der Kompetenzen ausreichend allgemein zu halten und gleichzeitig eine ausreichende Präzision zu erreichen, damit die Definitionen nicht unterschiedlich interpretiert werden. Die Definition der Kompetenzanforderungen bei den einzelnen NVQs wirkt sich also direkt auf das individuelle *assessement* der Arbeitskräfte aus. Die Aussagekraft eines NVQ-Abschlusses bestimmt sich wiederum im Wesentlichen über die Art und Weise, wie die Prüfung der Kompetenzen vorgenommen wird. Auf der einen Seite ist eine perfekte *Validität* der Prüfungsergebnisse nur dann gegeben, wenn alle erdenklichen Prüfkriterien berücksichtigt werden, was aber wiederum kostspielig ist und weniger Zeit für die eigentliche Bildungsaktivität lässt. Auf der anderen Seite bedeutet eine hohe *Zuverlässigkeit* der Prüfungsergebnisse, also ein Ergebnis, das auch in einer anderen Prüfungssituation oder von anderen Prüfern ermittelt worden wäre, dass die einzelnen Prüfungskriterien so eng formuliert werden müssten, so dass ein individuelles *assessment* nicht mehr möglich wird. „*Perfect validity means endless assessment, perfect reliability means meaningless assessment"* (Bjornavold 2001: 240).

Auch wenn die Einführung eines modularen Bildungssystems insbesondere für gering qualifizierte Arbeitskräfte die Zugangsmöglichkeiten zu beruflichen Bildungsaktivitäten erhöht - die Probleme bei der Definition und Prüfung der einzelnen Kompetenzeinheiten können zur Folge haben, dass sich in Bezug auf die Vergleichbarkeit der Qualifikationsabschlüsse aus Sicht der Arbeitgeber die Transparenz im Arbeitsmarkt verschlechtert: „[...] *employers are confused by NVQs*" (PIU 2001: 49). Einer-

seits kann die Zertifizierung von individuellen beruflichen Fähigkeiten die Berufsperspektiven im Einzelfall verbessern. Andererseits kann aber wiederum die Wertschätzung der zertifizierten Kompetenzen durch die Arbeitgeber im allgemeinen gering ausfallen, wenn sie insbesondere bei dem System der modularen Kompetenznachweise den Eindruck bekommen, dass bei den zugrundeliegenden Prüfungen zu unterschiedliche Kriterien existieren. Das System der Zertifizierung würde in diesem Fall als Indikator versagen und die Informationsasymmetrien wären zumindest nicht kleiner als in einem System, das wie in Deutschland durch traditionelle Berufsausbildungsgänge und -abschlüsse bestimmt ist.

Learndirect

Über die Stückelung von Berufsabschlüssen in einzelne Qualifikationsbausteine wird insbesondere gering Qualifizierten ein hohes Maß Flexibilität ermöglicht, was sich sowohl auf den Umfang aber auch auf das Anforderungsniveau der Lerntätigkeit bezieht. In Bezug auf die Infrastruktur bzw. die Lernumgebung ist die Modularisierung der Berufsbildung in Großbritannien wiederum durch die Besonderheit gekennzeichnet, dass im NVQ-System auch die Ergebnisse des on-the-job Lernen innerhalb des Betriebes durch eine Prüfung der individuellen Kompetenz zertifiziert werden können. Somit besteht also nicht nur bei der Frage der Lerninhalte, sondern ebenso bei Frage der Lernorte ein hohes Maß an Flexibilität für die Bildungsteilnehmer.

Mit der öffentlich finanzierten Internetplattform *learndirect* will die britische Regierung die Flexibilität der Lernprozesse weiter erhöhen, um Alternativen zu formalen Lernumgebungen anzubieten. Dabei besteht insbesondere die Absicht neue bzw. bisher ausgeschlossene Bildungspersonen zu gewinnen, für die die konventionelle Lernumgebung im Klassenraum eine Hürde für die Aufnahme einer Bildungsaktivität darstellt. *Learndirect* versteht sich mit seinem überwiegend elektronischen Kursangebot als ein neuer Weg zum Lernen, 80% der angebotenen Bildungsmaßnahmen werden am PC durchgeführt. Der Bildungsteilnehmer kann die Kurse zu Hause, auf der Arbeit oder in einem der über 1.500 Lernzentren von *learndirect* abschließen.[27]

In einer Umfrage des Institute of Personnel and Development (cipd) gaben im Jahre 2001 17% der Befragten an, dass sie in den letzten 12 Monaten eine Trainingsmaßnahme in elektronischer Form durchgeführt haben. Die Aussage, dass internetgestützte Lernumgebungen die beste Methode des Lernens sei, findet allerdings nur die Zustimmung von gerade einmal gut 2% der Befragten. 50% wählten dagegen als die beste Methode des Lernens „*Beeing shown how to do things then practising them".*[28] Anhand dieser Zahlen wird deutlich, dass *learndirect* als Instrument der Berufsbildung nur eine ergänzende Lernumgebung darstellen kann, deren

---

27 http://www.ufiltd.co.uk/, 23.04.2003

28 Im Gegensatz zu der Frage nach den absolvierten Lernformen war bei der Erhebung von cipd bei der Frage nach der besten Lernform keine Mehrfachnennung möglich.

Potenzial nicht überbewertet werden sollte. Hinzu kommt, dass die Zielgruppe der gering Qualifizierte lediglich eine unterdurchschnittliche Teilnahmequote an elektronischen Trainingsmaßnahmen aufweist. Nach der besten Lernmethode befragt, wählte der überwiegende Teil der Personen mit geringeren Qualifikationen vielmehr das on-the-job Training. Lediglich 7% dieser Zielgruppe gaben an, dass die beste Methode das Lernen im Klassenraum sei. Dagegen lag die Zustimmung für das formale Lernen im Klassenraum bei allen Qualifikationen mit 17% deutlich höher (cipd 2002a: 7ff).

Das elektronische Kursangebot von *learndirect* wird dementsprechend die Bildungsaktivität insbesondere von gering Qualifizierten wegen deren hohen Präferenz für die unmittelbare Lernerfahrung am Arbeitsplatz nur geringfügig steigern können. Um gering Qualifizierte an Weiterbildungsmaßnahmen heranzuführen, erweisen sich vielmehr Trainingsmaßnahmen on-the-job als vorteilhaft, da diese aufgrund der Einbindung in die normalen Arbeitsprozesse der Zielgruppe lediglich mit geringen Eintrittshürden und Hemmschwellen verbunden sind. Dennoch können betriebsnahe Maßnahmen insbesondere bei gering Qualifizierten aber nur als ein erster Schritt zur Höherqualifizierung verstanden werden. Im Sinne eines wirkungsvollen Schutzes zur Prävention von Erwerbslosigkeit sollten arbeitsplatzspezifische Kenntnisse im nächsten Schritt durch Kursangebote zur Vermittlung von transferierbaren bzw. betriebsübergreifenden Kompetenzen und Fähigkeiten ergänzt werden.

Betreuungsstrukturen

Die Zugangsbarrieren zum Weiterbildungsprozess bei gering Qualifizierten können zwar durch finanzielle Anreize und auch durch die Modularisierung der Berufsbildung verringert werden – dennoch bedarf es angesichts der hohen Präferenz dieses Personenkreises für ein arbeitsplatznahes Lernen eines weiteren Weiterbildungsinstrumentes. Der Aufbau von Betreuungsstrukturen insbesondere innerhalb des Betriebes kann den Abbau von Hemmschwellen insbesondere gegenüber einer formalen Lernumgebung im Klassenraum begünstigen. Die Erfahrungen aus Mentoring-Programmen im Vereinigten Königreich zeigen, dass dieses Instrument als überaus effektiv für die Steigerung der Weiterbildungsaktivität im Rahmen von betriebsinternen und betriebsexternen Trainingsmaßnahmen einzustufen ist. Eine Befragung englischer Arbeitgeber Ende 2000 und Anfang 2001 hatte jedoch das Ergebnis, dass die Unternehmen vorwiegend höher qualifizierte Beschäftigte in Qualifizierungsfragen von einem Coach oder Mentor betreuen lassen. 53% der Beschäftigten aus dem Bereich *„Management and professionals*“ erhielten eine entsprechende Betreuung, bei den „*Manuals*“ lag der Anteil dagegen lediglich bei 25% (cipd 2001: Table 4).

Bei dem Aufbau von Betreuungsstrukturen innerhalb der Unternehmen, die auch niedrig qualifizierten Arbeitskräften zu Gute kommen, spielten in der Vergangenheit die britischen Gewerkschaften eine wesentliche Rolle. Seit einigen Jahren stellt die Etablierung so genannter *„learning representatives“* eine Kernstrategie im Bereich

der Bildungspolitik des Trade Union Congress (TUC) dar. Die britische Regierung verabschiedete im Jahre 2002 einen *Employment Act*, nach dem solchen gewerkschaftlichen Bildungsbeauftragten ein gesetzlicher Anspruch auf eine bezahlte Freistellung eingeräumt wird. Über diesen Freistellungsanspruch wird es den *learning reps* in Zukunft möglich sein, ihrem umfangreichen Aufgabenprofil in höherem Maße nachzukommen. Neben der Ermittlung der Qualifizierungsbedürfnisse bieten die *learning reps* Informations- und Beratungsdienstleistungen an. Daneben sind sie für die Aufnahme des Bildungsprozesses, aber auch für den Kontakt mit dem Arbeitgeber zuständig.

Eine Freistellung ist schließlich notwendig, um die Aus- und Weiterbildung von *learning reps* zu gewährleisten. Die Ausbildung von gewerkschaftlichen Bildungsbeauftragten wird dabei durch staatliche Mittelzuwendung unterstützt. 1998 führte die Regierung den „*Union Learning Fund"* ein, der über drei Jahre insgesamt 12,5 Millionen Pfund an 215 Projekte von 55 verschiedenen Gewerkschaften verteilte (TUC 2002).

Nach einer Studie des TUC konnten im Jahre 1999 durch die Aktivitäten der *learning reps* beinahe 100.000 Gewerkschaftsmitglieder an Weiterbildungsaktivitäten herangeführt werden. In einer Befragung von 185 *Union learning reps* sagten neun von zehn *learning reps* aus, dass sie viel mehr Beschäftigte hätten gewinnen können, wenn sie von dem jeweiligen Arbeitgeber mehr Unterstützung bekommen hätten. 71% der Befragten gaben an, dass sie im Betrieb für Weiterbildungsaktivitäten geworben haben und 50% der *learning reps* führten mit den Arbeitgebern Verhandlungen zu Fragen der Weiterbildung. Zu dem Zeitpunkt der Untersuchung waren ca. 2.000 Gewerkschaftsmitglieder als *learning reps* ausgebildet. 60% von ihnen arbeiteten dabei in einem Unternehmen mit mehr als 200 Angestellten, während nur 11% in Firmen tätig waren, die zwischen 25 und 49 Beschäftigte hatten (FACT 2000).

Die Strategie der Gewerkschaften, mit den *learning reps* den direkten Kontakt in den Betrieben zu suchen, konnte in der Vergangenheit zur Steigerung der Weiterbildungsaktivitäten in gewerkschaftlich organisierten Betrieben beitragen (PIU 2001: 47). In der Zukunft wird es vor allem in Bezug auf gering qualifizierte Beschäftigte eine Herausforderung sein, ähnliche Betreuungsstrukturen auch in kleineren Unternehmen aufzubauen, die oftmals nicht gewerkschaftlich organisiert sind. So waren im Jahre 2002 bislang lediglich in 14% der Unternehmen England *learning reps* etabliert (DfES 2003c: Table 56). Im Vereinigten Königreich muss die Schwäche des gesetzlich normierten Systems der betrieblichen Interessenvertretung diesbezüglich als Hemmschuh des Aufbaus flächendeckender Betreuungsstrukturen gewertet werden.

5.2 Arbeitgeberorientierte Ansätze

Betreuungsstrukturen

Learning North East

Im Rahmen des von der Europäischen Union geförderten Programmes ADAPT wurde in Großbritannien mit „*Learning North East“* ein Pilotprojekt implementiert, das sich auf die Erhöhung der Bildungsaktivitäten in kleinen und mittleren Unternehmen konzentrierte. Über den Ansatz des *public-private partnership* konnte damit im Zeitraum von 1999 bis 2001 ein innovatives Instrument regional erprobt werden, bei dem *Learning North East* mit Hilfe von umfangreichen Werbemaßnahmen als Markenname eingeführt wurde. Über diese Werbestrategie und aufgrund individueller Beratungsmaßnahmen konnte schließlich die Nachfrage nach Weiterbildung in kleinen und mittleren Unternehmen gesteigert werden. Insgesamt wurden rund 5.000 Unternehmen in der Region als Partner von *Learning North East* registriert. Nach der Registrierung besuchten so genannte „*Learning Advisers*“ die jeweiligen Unternehmen, um in einem ersten Kontakt die Lernbedürfnisse der Beschäftigten und den Qualifikationsbedarf des Betriebes zu ermitteln. In der Folge entwickelten diese Lernberater passgenaue Lernangebote, die die Unternehmen in einem ersten Schritt mit Hilfe von Probematerial testen konnten. Ziel war schließlich ein weitergehendes Engagement der Unternehmen in Maßnahmen der Weiterbildung. Dabei konnten erfolgreiche Bildungsteilnehmer von den Unternehmen als so genannte „*learning champions*“ ausgezeichnet werden.

Das Projekt *Learning North East* ist zur Steigerung der Weiterbildungsaktivitäten in kleineren Unternehmen, insbesondere vor dem Hintergrund des niedrigen gewerkschaftlichen Organisationsgrades in diesem Bereich, als vorbildhaft einzustufen. Dabei ist insbesondere interessant, dass neben dem allgemeinen Marketinginstrument mit der individuellen Einstufung der Arbeitskräfte und der anschließenden Beratung der Arbeitgeber eine doppelte Strategie zur Steuerung der Weiterbildungsteilnahme erfolgreich verfolgt wurde (OECD 2002b: Annex 3).

Learndirect

Eine ähnliche Kombination aus Marketing und individueller Beratung und Betreuung ist auch bei dem überregional implementierten Weiterbildungsinstrument *learndirect* vorzufinden. Auf der einen Seite wird eine Beratungs- und Informationsfunktion für Arbeitskräfte angeboten, die allerdings vor allem mit einem PC gestützten Kursangebot einhergeht. Auf der anderen Seite wird ebenso eine Betreuung der Arbeitgeber (alle Unternehmensgrößen) vorgenommen, die neben dem internetbasierten Informationsangebot auch in Form eines Besuches von speziellen Bildungsberatern bei den Unternehmen stattfinden kann.

Es wurde bereits darauf hingewiesen, dass im Falle von *learndirect* bislang nur eine unzureichende Verknüpfung mit den regionalen Netzwerken des *Information, Advice and Guidance* besteht. Die Vielfalt der Informationsanbieter im Bereich der Weiterbildung und eine entsprechende Informationsasymmetrie in Bezug auf eine möglichst objektive Beratung führt aber wiederum dazu, dass bei den Unternehmen diesbezüglich eine gewisse Skepsis besteht. *„Employers value the importance of independent advice from organisations not wishing to 'sell' their own products*" (PIU 2001: 58).

Finanzielle und moralische Anreize

New Deal

Die Setzung monetärer Anreizmechanismen bei den Arbeitgerbern stellt eine mögliche Politikstrategie zur Steigerung der Weiterbildungsaktivitäten der Unternehmen dar. Am Beispiel des *New Deal for Young People* wird allerdings deutlich, dass entsprechende Weiterbildungsinstrumente nur bedingt die intendierten Erfolge erzielen können. Im *New Deal* wurden den Arbeitgebern eine „*training allowance*" in Höhe von 750 Pfund gezahlt, um der Einstellung von arbeitslosen Jugendlichen eine anschließende Qualifizierung folgen zu lassen. Diese Subventionszahlungen wurden von den Unternehmen aber offenbar nur im beschränkten Maße für deren eigentliche Bestimmung genutzt. „*There have been great discrepancies in the use of the allowance by employers".* So versuchten beispielsweise einige Arbeitgeber den Umfang und die Kosten der Weiterbildungsmaßnahmen auf ein Minimum zu reduzieren (OECD 2002b: 22). Direkte Subventionszahlungen an Unternehmen zur Steuerung der Weiterbildungsaktivität müssen also zwangsläufig mit einer Überwachung der Mittelverwendung einhergehen. Die Effizienz solcher monetären Anreizinstrumente kann aber wiederum durch den Kontrollaufwand zur Vermeidung von Mitnahmeeffekten deutlich eingeschränkt werden.

Investors In People[29]

Neben der monetären Beeinflussung der Weiterbildungsaktivitäten der Arbeitgeber können aber auch moralische Anreizmechanismen ein entsprechendes Steuerungsinstrument bilden. Ein gutes Beispiel für den Erfolg eines solchen Weiterbildungsinstrumentes liefert der „*Investor In People*" Standard, der im Vereinigten Königreich seit 1991 Anwendung findet. Mit der Auszeichnung als „*Investor In People*" können Unternehmen gegenüber der Öffentlichkeit deutlich machen, dass sie intensive Anstrengungen unternehmen, um das Humankapital ihrer Beschäftigten weiterzuentwickeln. Die Akkreditierung der Unternehmen bietet dabei ein positives Markenzeichen für die Firmen, was dementsprechend als spezielles Marketinginstrument angesehen

[29] http://www.iipuk.co.uk

werden kann. Die Voraussetzung für die Verleihung des Titels als *Investor In People* ist der Nachweis der Bildungsanstrengungen gegenüber einem externen *„assessor".* Dieser unabhängige Prüfer wird von einem „*quality centre*" entsandt, das wiederum die Kriterien für die Akkreditierung festlegt. Die Entscheidung über die Verleihung des Standard fällt ein „*panel*", das sich aus anderen Arbeitgebern zusammensetzt, die selbst als *Investors In People* ausgezeichnet sind.

Die Inanspruchnahme dieses Instruments gibt wiederum die unterdurchschnittliche Weiterbildungsaktivität kleiner und mittlerer Unternehmen wieder. Insgesamt erreicht der Standard beinahe ein Viertel der britischen Arbeitskräfte. 45% der Unternehmen mit mehr als 200 Beschäftigten waren Ende der 1990er Jahre als *Investor In People* akkreditiert. Bei Arbeitgebern mit einer Beschäftigtenzahl zwischen 10 und 49 lag der Anteil dagegen lediglich bei 4% (Coffield 2001: Table 3.1.). Neben dem tendenziell niedrigeren Weiterbildungsengagement wird die geringere Inanspruchnahme des Standards bei kleineren Firmen dabei aber ebenso mit den hohen Kosten und der Bürokratie des Verfahrens der Akkreditierung begründet (PIU 2001: 59). Die Effektivität dieses Instruments wird anhand einer Erhebung deutlich, nach der 79% der mit dem Standard ausgezeichneten Unternehmen die Zeit ausgeweitet haben, die ihr Management für Planungen der Personalenwicklung aufwendet. 61% der befragten Arbeitgeber haben gleichzeitig die Ausgaben für Personalentwicklungsmaßnahmen aufgestockt (PIU 2001: 28). Eine weitere Befragung ergab wiederum, dass 69% der kleinen und mittleren Firmen der Meinung waren, dass die Anerkennung als *Investor In People* die Produktivität ihrer Unternehmen oftmals signifikant steigern konnte (Stuart 2001).

5.3 Spezielle Zielgruppenorientierung

Freistellung und finanzielle Anreize

Es wurde bereits erwähnt, dass in Großbritannien kein allgemeines, gesetzlich verbrieftes Recht auf Bildungsurlaub besteht. Eine Ausnahme bildet dabei die Gruppe der 16 und 17- Jährigen, die gegenüber ihren Arbeitgebern einen Anspruch auf eine bezahlte Freistellung an einem Tag in der Woche haben, um eine Qualifikation des Levels 2 zu erwerben. Die tatsächliche Inanspruchnahme dieses Rechts ist aber zum einen mit dem Problem verbunden, dass ein großer Teil der Arbeitgeber nicht über diese gesetzliche Regelung informiert ist. Zum anderen werden nur wenige Jugendliche bereit sein, ihren Freistellungsanspruch gegen den Willen des Arbeitgebers durchzusetzen – insbesondere nicht in kleineren Betrieben, die gewerkschaftlich nicht organisiert sind (Vgl. Rainbird 2000).

Ein gesetzlicher Anspruch auf Weiterbildungszeiten ist dementsprechend, wie auch das deutsche Beispiel zeigt, keine Gewähr dafür, dass die Weiterbildungsaktivität auch tatsächlich zunimmt. In Bezug auf die Rahmenbedingungen für die Durch-

setzung solcher Regelungen kann wiederum auf den Erfolg des so genannten „*UNISON/employer partnership*“ verwiesen werden. Der Gewerkschaftsverbund UNISON etablierte dabei in dem gewerkschaftlich relativ gut organisierten öffentlichen Sektor ein „*return to learn*“-Programm, welches auf die bildungspolitische Integration gering qualifizierter Beschäftigter abzielt. Die Erfahrungen zeigen, dass mit 60% die Mehrheit der Teilnehmer keine formalen Qualifikationen vorweisen können und damit also tatsächlich die so genannten *„non-traditional learners“* erreicht werden. Eine Erklärung für den Erfolg des *return to learn –Programms* scheint vor allem die Gewährung einer zehntätigen, bezahlten Freistellungsphase zu sein, die den Beschäftigten von den beteiligten Arbeitgebern gewähren wird (Munro/Rainbird 2000).

Die Zugangsmöglichkeiten zu einem off-the-job Training werden neben dem notwendigen Zeitbudget aber ebenso durch die Kosten für die Kurse und die notwendigen Unterhaltskosten beeinflusst. In diesem Zusammenhang wurde im Rahmen der dargestellten *Learning Accounts* für alle Weiterbildungsteilnehmer eine zusätzliche Subventionierung der Kurskosten gewährt. Darüber hinaus ermöglichen eine Reihe von *colleges* speziell für Personen mit niedrigem Einkommen eine kostenfreie Kursteilnahme über *„Access Funds“* oder *„Hardship Funds*“. Weiterhin wird über den staatlichen „*Career Development Loan“* die Möglichkeit gewährt, über eine Kreditfinanzierung auch die Lebenshaltungskosten während einer Weiterbildung zu finanzieren. Allerdings dürfte der administrative Aufwand des Kreditverfahrens und die Unsicherheit über der Erträge der Bildungsinvestition insbesondere für gering Qualifizierte ein Hindernis darstellen, um auf Basis einer Kreditaufnahme für die Verbesserung ihrer Qualifikationen zu sorgen. Schließlich wird allein erziehenden Beschäftigen mit geringen Einkommen bei einer Reihe von *colleges* Gelder aus einem „*Childcare Support Fund*“ gewährt, der entweder freie oder teilweise subventionierte Betreuungsplätze für Kinder finanziert. Dieses positiv zu bewertende Instrument zur Weiterbildungsaufnahme ist jedoch in einigen Fällen mit dem Problem verbunden, dass erst dann ein Antrag auf diese Mittel gestellt werden kann, wenn bereits die Einschreibung für die Weiterbildungskurse erfolgt ist (DfES 2003b).

Basic Skills

Die Aneignung von Basisqualifikationen bzw. das Erreichen einer Mindestlernplattform während der Erstausbildung oder aber in späteren Lebensphasen ist eine Grundvoraussetzung für den Erfolg anderer Weiterbildungsinstrumente, die die beruflichen Bildungsaktivitäten, beispielsweise über monetäre Anreize in Form von *Learning Accounts* erhöhen sollten. Diesbezüglich geht die Schwäche des beruflichen Erstausbildungssystems im Vereinigten Königreich mit hohen zielgruppenorientierten Anstrengungen einher, um „*einschließende Zugangsmöglichkeiten*“ insbesondere für Personen mit einem Mangel an Basisqualifikationen zu ermöglichen. So wurde in den letzten Jahren eine nationale Strategie zur Bekämpfung der Defizite im Bereich der Basisqualifikationen entwickelt, die durch zahlreiche institutionelle Strukturen gestützt wird. Zur Koordinierung der Aktivitäten in diesem Bereich hat die

britische Regierung im Jahre 2000 die *Adult Basic Skills Strategy Unit* (ABSS) eingerichtet, die neben den verschiedenen Ministerien eng mit den *Learning and Skills Councils* und der *Basic Skills Agency* zusammenarbeitet. Die *Basic Skills Agency* (BSA)[30] wiederum ist eine Plattform, die die unterschiedlichen *Basic Skills* -Projekte bündelt. Daneben bietet die BSA - ähnlich wie learndirect - eine telefonische Beratung an und sorgt im Rahmen von „*Quality Marks"* für die Akkreditierung von Kursangeboten in diesem Bereich. Schließlich wurde im Jahre 2001 mit „*Skills for Life*" [31] ein Programm zur Verbesserung der Lese- und Schreibfähigkeit sowie der Kompetenzen im mathematischen Bereich aufgelegt. Das damit verbundene Angebot eines kostenfreien Besuchs entsprechender Kurse haben bis 2002 über 150.000 Personen in Anspruch genommen (TUC/CBI 2002).

Nicht nur die Regierung sieht in der Förderung der *Basic Skills* eines der zentralen Ziele der britischen Bildungspolitik, ein hoher Handlungsbedarf in diesem Feld besteht ebenso aus Sicht der britischen Sozialpartner. Die Defizite bei den Basisqualifikationen werden offenbar als so groß eingeschätzt, dass mit dem TUC und dem CBI Arbeitgeber und Gewerkschaften in diesem Punkt auf nationaler Ebene kooperieren - entgegen der Dominanz dezentraler Verhandlungen .Im Jahr 2002 haben beide Verbände ein gemeinsames Strategiepapier mit dem Titel „*Brushing up the basics*" veröffentlicht (TUC/CBI 2002). Dieses Papier soll insbesondere die Unternehmen dazu anhalten, stärker in das Humankapitel ihrer Beschäftigten zu investieren und dabei vor allem für eine Verbesserung der Basisqualifikationen von gering Qualifizierten zu sorgen. Es werden in diesem Papier eine Reihe positiver Fallbeispiele aufgezeigt, bei denen sowohl Beschäftigte als auch die Betriebe von entsprechenden Weiterbildungsaktivitäten profitieren konnten.

Die gewählten Fallbeispiele machen deutlich, dass die aktive Betreuung der Bildungsaktivitäten offenbar eine relevante Erfolgsbedingung darstellt, die oftmals durch gewerkschaftliche *learning reps* gewährleistet werden konnte. In Bezug auf die Freistellung für den Lernprozess sind unterschiedliche Regelungen vorzufinden. So wurde beispielsweise in mehreren Betrieben die Hälfte der freigestellten Zeit vom Arbeitgeber finanziert, den Rest der Zeit haben die Bildungsteilnehmer selbst getragen. In dem Strategiepapier beider Verbände wird von einer hohen Effizienz der Bildungsaktivitäten im Bereich der Basic Skills ausgegangen. So werden unter anderen die Erfahrungen des Unternehmens Coleman´s erwähnt, in dem den Basic Skills - Maßnahmen deutliche Effizienzgewinne zugeschrieben werden. „*Production efficiencies have increased by 15 percentage points or more in each work unit since the training was introduced in 1992."*

Bei einer solchen langfristigen Entwicklung der Arbeitsproduktivität muss jedoch nach den Einflussvariablen der beobachteten Produktivitätsverbesserung gefragt werden. So ergibt sich auf Basis einer Erhebung der *Basic Skills Agency* unter gut

---

30 http:/www.basic-skills.co.uk/

31 http:/www.dfes.gov.uk/readwriteplus/

zweitausend Bildungsteilnehmern aus dem Jahre 1999 eine deutlich ungünstigere Wirkung von Basic Skills –Maßnahmen. Im Rahmen dieser Untersuchung konnte lediglich eine kleine, statistisch signifikante Verbesserung der Lesefähigkeiten festgestellt werden, die Verbesserung der Schreibfähigkeiten fiel dabei noch geringer aus. Insgesamt erreichten die getesteten Kurse ein Gesamtvolumen von ca. 60 Stunden, wobei sich wiederum zeigte, dass regelmäßige Teilnahme und die intensive Betreuung durch Tutoren einen positiven Einfluss auf die Bildungsergebnisse genommen haben (BSA 2001).

Die Ergebnisse der Studie der *Basic Skills Agency* machen deutlich, dass eine nachhaltige Verbesserung der Basisqualifikationen nicht kurzfristig erreicht werden kann, sondern vielmehr eine stetige Nachqualifizierung gering qualifizierter Arbeitskräfte erfordert. Es bestätigt sich die These, dass die Defizite in der Phase der Erstausbildung nur schwer aufgeholt werden können. Dementsprechend muss die Strategie der Nachqualifizierung vor allem in Bezug auf Basisqualifikationen mit einem Ansatz einhergehen, der ebenso auf eine zielgruppenorientierte Effizienzsteigerung für die Phase der Erstausbildung abzielt.

5.4 Employer Training Pilots

Eine Reihe von Instrumenten des britischen Berufsbildungssystems begünstigen die Aufnahme individueller Weiterbildungsaktivitäten und erhöhen, wie beispielsweise das NVQ-System, die Flexibilität im Rahmen des Weiterbildungsprozesses. Eine kritische Variable in Bezug auf „*einschließende Zugangsmöglichkeiten“* stellt im Vereinigten Königreich allerdings die notwendige Zeit zum Lernen dar, für die es bislang keinen allgemeinen Anspruch gibt. Die Inanspruchnahme einer bezahlten Bildungsphase ist jedoch insbesondere zur Aneignung theoretischer und betriebsübergreifender Kompetenzen unerlässlich. Ein höheres Zeitbudget zur Aufnahme von Weiterbildungsaktivitäten wird sich dementsprechend positiv auf die Dualität zwischen betrieblicher Weiterbildung und dem schulischen Angebot allgemeiner und beruflicher Kompetenzen auswirken können.

Die Untersuchung der *Individual Learning Accounts* machte deutlich, dass trotz der hohen Mittelaufwendung das eigentliche Ziel dieses Weiterbildungsinstrument nur eingeschränkt erreicht werden konnte – die Weiterbildungsaktivität von gering Qualifizierten konnte nicht überdurchschnittlich gesteigert werden. Mit der vorzeitigen Schließung dieses Programms entwickelte die britische Regierung jedoch Pläne für eine Weiterbildungsstrategie, die sich stärker auf die Zielgruppe der gering Qualifizierten konzentriert. Die Neuausrichtung der britischen Weiterbildungspolitik wurde im September 2002 mit den so genannten „*Employer Training Pilots*“ implementiert. Diese Pilotprojekte waren zunächst für ein Jahr in sechs verschiedenen Regionen

Englands geplant.[32] Das Ziel war, ca. 16.000 gering Qualifizierten den Abschluss einer Qualifikation des Levels 2 zu ermöglichen. Dafür waren insgesamt 40 Millionen Pfund vorgesehen - die Gesamtausgaben für die überregional eingeführten *Individual Learning Accounts* beliefen sich im Vergleich hierzu nach einem Jahr auf gut 270 Millionen Pfund.

Gegenüber den *Learning Accounts* ist das Neue an den *Employer Training Pilots* jedoch nicht nur die Zielgruppenorientierung, sondern ebenso der ganzheitliche Ansatz dieses Instruments. Das bedeutet vor allem, das die öffentliche Hand nicht nur die Trainingskosten subventioniert, sondern gleichzeitig auch für die Ausfallkosten aufkommt, die den beteiligten Unternehmen durch die Weiterbildungsaktivitäten entstehen (HMT 2002: 21ff.).

Alle Pilotmodelle bestehen dabei aus vier Strängen:

1. Gering qualifizierten Beschäftigten werden kostenfreie Kurse für den Erwerb von Basisqualifikationen bzw. den Abschluss einer Qualifikation des Levels 2 angeboten. Die LSCs sollen dafür sorgen, dass die Qualität des Bildungsangebotes gewährleistet wird.
2. Im Rahmen dieses Programms soll das Instrument des *Information, Advice and Guidance* allen beteiligten Arbeitgebern und Beschäftigen zu Gute kommen. Weiterhin besteht die Zielsetzung, die Lernprozesse durch entsprechende „*key workers"* zu unterstützen, wobei die Regierung unter anderem auch auf die Arbeit der *learning representatives* verweist.
3. Den freiwillig an den *Pilots* teilnehmenden Arbeitgebern wird auferlegt, dass sie gering qualifizierten Beschäftigen eine bezahlte Freistellung gewähren. Dabei beträgt der Bildungsurlaub in drei *Pilots* fünf und in den übrigen zehn Tage pro Jahr.
4. Die beteiligten Arbeitgeber erhalten von den lokalen LSCs Subventionszahlungen für die entstehenden Arbeitsausfallkosten. Dabei werden kleine Betriebe (unter 50 Beschäftigen) begünstigt, indem sie bis zu 150% der durchschnittlichen Lohnkosten der Zielgruppe erhalten können. Demgegenüber wird von großen Firmen (über 250 Beschäftigen) erwartet, dass sie einen Teil oder aber den vollen Umfang der Kosten tragen.

Die Struktur der *Employer Training Pilots* zeigt, dass eine Reihe von Erfahrungen, die mit anderen Weiterbildungsinstrumenten gemacht wurden, bei diesem neuen Projekt eingeflossen sind. So wurde auf eine komplizierte indirekte Subventionierung der Kursgebühren verzichtet, wie sie im Rahmen der *Learning Accounts* zu beobachten war. Ebenso zeigt die Überwachungsfunktion der LCSs, dass ein erneuter Missbrauch durch einzelne Kursanbieter verhindert werden soll. Nach der gesetzlichen Anerkennung der Rechte der *learning representatives* ist es ebenfalls schlüs-

[32] Diese sechs Regionen orientieren sich an dem Einflussbereich lokaler Learning and Skill Councils: Birmingham and Solihull, Derbyshire, Essex, Greater Manchester, Tyne and Wear, Wiltshire and Swindon.

sig, diese aktiv in ein solches Pilotprojekt einzubinden. Bei der Dauer der Freistellungsphasen wurde aber wiederum eher nur ein vorsichtiger Schritt unternommen. Mit 35 bzw. 70 Stunden pro Jahr liegen diese Zeiten zwar deutlich über den bisher zu beobachteten Freistellungszeiten bei gering Qualifizierten – die durchschnittliche Freistellungszeit bei dieser Zielgruppe liegt gerade einmal bei 8,2 Stunden im Jahr. Dagegen werden bereits im *Return to learn* –Programm von UNISON Freistellungszeiten von zehn Tagen pro Jahr gewährt. Wie aber gezeigt wurde, ermöglicht beispielsweise ein Basic Skills–Kurs, der über 60 Stunden läuft, nur eine geringfügige Verbesserung der Qualifikationen der Kursteilnehmer.

Dagegen ist die Ausgestaltung der Subventionen für die beteiligten Arbeitgeber als durchweg positiv zu bewerten. Die steuerfinanzierten Zuwendungen an kleinere und mittlere Unternehmen, die lediglich eine unterdurchschnittliche Weiterbildungsaktivität aufweisen, sind in diesem Zusammenhang aufgrund der vergleichsweise hohen Kosten eines eigenen Bildungsangebotes zu rechtfertigen. Der Erstattungssatz in Höhe von 150% der durchschnittlichen Lohnkosten gibt neben der zu erwartenden Steigerung der Arbeitsproduktivität einen zusätzlichen Anreiz für diese Unternehmen, Weiterbildungsaktivitäten zu unterstützen (UNIFI 2003).

Die erste Evaluation der *Employer Training Pilots* deutet auf eine hohe Effizienz dieses Instruments hin. Nach zwei Monaten hatten beinahe 900 Beschäftige und knapp 500 Arbeitgeber an den Pilotprogrammen teilgenommen. Zu dieser Zeit beteiligten sich zu 40% Unternehmen mit weniger als 50 Beschäftigten, was für die Wirkung des Anreizmechanismus der Subventionszahlungen an die Arbeitgeber spricht (Whitehall 2003). Im April 2003, also nach fünf Monaten, belief sich die Zahl der teilnehmenden Beschäftigten schon auf 7.000. Mittlerweile waren 1.500 Arbeitgeber in den *Pilot*-Programmen eingeschrieben. Damit konnte also bereits beinahe die Hälfte der anvisierten 16.000 Personen mit geringen Qualifikationen in Weiterbildungsmaßnahmen integriert werden. Der bisherige Erfolg der *Employer Training Pilots* führte schließlich zu einer Ausweitung dieser Pilotprogramme auf sechs weitere Regionen,[33] in denen gering Qualifizierte ebenfalls von diesem neuen Instrument profitieren sollen (Institute of IT Training 2003). Der Instrumentenmix der Training Pilots aus monetären Anreizen sowie der Betonung betrieblicher Betreuungsstrukturen ist dementsprechend als ein staatlich gesteuertes Weiterbildungsumfeld zu bewerten, das sich als ein innovatives und erfolgreiches Instrument zur bildungspolitischen Integration von gering qualifizierten Arbeitskräften darstellt.

[33] South Yorkshire, Kent, Leicestershire, London East, Berkshire and Shropshire

6 Effizienz staatlicher Steuerung

6.1 Marktversagen und systemspezifische Weiterbildungsbarrieren

Die abschließende Analyse der Effizienz staatlicher Steuerung im Bereich der beruflichen Weiterbildung wird zunächst nochmals auf die Notwendigkeit solcher staatlichen Eingriffe in die Marktprozesse eingehen. Im Anschluss daran werden die Ergebnisse der zurückliegenden Untersuchungen zusammengefasst, wobei ein Überblick über die strukturellen Effekte der einzelnen Institutionen und Instrumente gegeben werden soll. Schließlich wird der Frage nachgegangen, welchen Einfluss die implementierten Politikstrategien auf die globalen Entwicklungen im britischen Weiterbildungsmarkt genommen haben.

Der Markt der beruflichen Weiterbildung ist durch besondere Eigenschaften gekennzeichnet, welche eine effiziente Allokation der Ressourcen verhindern. In Form von Externalitäten, Informationsasymmetrien und Kreditmarktrestriktionen treten Marktfehler zu Tage, deren Effekte möglicherweise durch staatliche Eingriffe in das Marktgeschehen kompensiert werden können. Zur Erhöhung der gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrt bedarf es insbesondere einer Weiterbildungsstrategie, die sich auf diejenigen Zielgruppen konzentriert, deren Partizipation an Weiterbildungsmaßnahmen vergleichsweise gering ausfällt. Auf der Nachfrageseite ist dies für gering qualifizierte Arbeitskräfte der Fall, bei dem Angebot von Weiterbildung ist diesbezüglich der Fokus auf kleine und mittlere Unternehmen zu richten.

Gering qualifizierte Arbeitskräfte unterliegen bei der Aufnahme von Weiterbildungsaktivitäten tendenziell einer negativen Fremd- aber auch einer negativen Eigenselektion. Unterschiedliche Erhebungen deuten allerdings darauf hin, dass die Segmentierung bei der Weiterbildungsteilnahme vor allem durch die Entscheidungen der Arbeitgeber bestimmt wird. So zeigt der britische *Labour Force Survey*, dass im Jahre 2002 29,2% aller Beschäftigten von ihrem derzeitigen Arbeitgeber noch nie die Möglichkeit einer Weiterbildung angeboten wurde - der Anteil bei Personen ohne formale Qualifikation liegt wiederum mit 53,8% dagegen deutlich über diesem Durchschnittswert (DfES 2002: Table 3.25). Eine weitere Befragung britischer Arbeitskräfte spricht wiederum gegen die Unterstellung, dass gering Qualifizierte kein Interesse an Weiterbildungsmaßnahmen zeigen. 23,2% der Befragten mit einem Hochschulabschluss sagten dabei aus, dass sie in den zurückliegenden 12 Monaten eine angebotene Trainingsmaßnahme ausgeschlagen hätten. Mit einem Anteil von 8,6% lehnten demgegenüber gering qualifizierte Beschäftigte entsprechende Angebote weitaus seltener ab (cipd 2002a: Table 4).

Dennoch bestehen zahlreiche Einflussfaktoren, die die Motivation zur Aufnahme einer Weiterbildung insbesondere für gering Qualifizierte einschränken. Neben der überdurchschnittlich hohen psychologischen und finanziellen Belastung, die für die-

sen Personenkreis mit der Durchführung einer Weiterbildungsaktivität verbunden ist, ist zu vermuten, dass die vergleichsweise schlechten Renditeaussichten einer Weiterbildungsaktivität zusätzliche Bildungsbarrieren aufbauen. Im britischen Beschäftigungssystem wirken sich dabei insbesondere die niedrige Lohnmobilität aus den unteren Lohnklassen und der niedrige Kündigungsschutz negativ auf die Renditeaussichten einer Weiterbildungsteilnahme von gering Qualifizierten aus (Vgl. Munro et al. 1999, Estevez-Abe et al. 2001, OECD 2002b).[34] Das bedeutet, dass zwar umfangreiche Zuwendungen zur Finanzierung der Weiterbildung gewährt werden können, oder aber, dass die Betreuungsstrukturen zur Aufnahme und Durchführung von Weiterbildung verbessert werden können. Die britische Weiterbildungspolitik ist jedoch nicht im Stande, mit denen in dieser Arbeit vorgestellten Weiterbildungsinstrumenten die negativen Einflussfaktoren auf die Erträge einer potenziellen Bildungsinvestition in vollem Maße zu kompensieren.

Diese eingeschränkte Handlungsfähigkeit der britischen Weiterbildungspolitik wird auch anhand der Weiterbildungs(in)aktivität kleiner und mittlerer Unternehmen deutlich. Die besondere Wettbewerbssituation im britischen System der *„liberal market economy“* wird auch hier von systemspezifischen Einflussvariabeln bestimmt, die vergleichsweise hohe Barrieren im Weiterbildungsmarkt erzeugen. Bei kleinen und mittleren Firmen bestehen im Wesentlichen vier Gründe, weshalb in diesem Bereich lediglich eine unterdurchschnittliche Bildungsaktivität zu beobachten ist. Erstens wird oftmals keine strategische Personalplanung und Personalförderung betrieben. Zweitens entstehen aufgrund des fehlenden internen Arbeitsmarktes vergleichsweise hohe friktionale Kosten bei der Freistellung von Bildungsteilnehmern. Drittens besteht in erhöhtem Maße die nicht immer begründete Angst vor einer Abwerbung von Beschäftigten, wenn diese überbetriebliche Qualifikationen erworben haben. Schließlich sind kleine und mittlere Betriebe aufgrund der hohen Abhängigkeit von Fremdkapital in besonderem Maße an kurzfristige Planungshorizonte gebunden (Vgl. OECD 2002b).

Diese vier Faktoren haben zur Folge, dass im Vereinigten Königreich im Jahre 2002 lediglich 57% der Arbeitgeber mit weniger als 25 Beschäftigen ihrem Personal ein off-the-job Training angeboten haben, bei Unternehmen mit mehr als 500 Beschäftigten lag der Anteil dagegen bei 93% (DfES 2003c: Table 28). Die Überwindung dieser Bildungsbarrieren mit Hilfe einer staatlichen Förderung der Weiterbildung ist in kleinen und mittleren Unternehmen aber insbesondere deswegen von hoher Relevanz, da die Unternehmen mit weniger als 50 Beschäftigten im Vereinigten Königreich insgesamt mehr als 50% aller gering qualifizierten Arbeitnehmer beschäftigen (HMT 2002: 27). Die staatliche Steuerung der Weiterbildungsaktivitäten dieser

---

[34] Konkret macht dies eine Umfrage deutlich, nach der nur 40% der befragen Unternehmen des Finanzierungssektors aussagen, dass sie ihren Beschäftigen keine finanzielle Belohnung zahlten, wenn diese eine Qualifizierungsmaßnahme erfolgreich abgeschlossen haben. Im Bereich „primary production“, der einen hohen Anteil von gering Qualifizierten aufweist, lohnt sich eine entsprechende Aktivität für die Beschäftigten weitaus weniger: Hier geben 76,9% der Befragten an, dass solche Zuwendungen nicht gezahlt werden (CIPD 2002b: Table 10).

Unternehmen wird in Großbritannien allerdings durch eine systemspezifische Besonderheit bei der Unternehmensrefinanzierung noch zusätzlich erschwert. Im Vergleich zu anderen Beschäftigungssystemen werden kleine und mittlere Unternehmen dort durch den „*short-termism*“, der bei britischen Finanzierungsinstitutionen vorherrscht, noch in stärkerem Maße zu einer kurzfristigen Unternehmensplanung gezwungen (Rainbird 2000).

6.2 Strukturelle Effekte staatlicher Steuerung

Akteursstrukturen

Die Legitimationsbasis staatlicher Steuerung leitet sich aus der Existenz der dargestellten Marktfehler des Weiterbildungsmarktes ab, wobei die öffentliche Hand auf verschiedenen Ebenen ansetzen kann. Im Vereinigen Königreich tritt der Staat zunächst über die FE *colleges* als Bildungsanbieter in Erscheinung. Daneben reguliert er über die *Qualifications and Curriculum Authority* (QCA) die Struktur und die Qualität von Bildungsabschlüssen. Eine wesentliche Rolle kommt der öffentlichen Hand aber vor allem durch die Etablierung unterschiedlicher Weiterbildungsinstrumente und durch die Steuerung der Akteursstrukturen des Bildungsmarktes zu, was insbesondere mit der Allokation staatlicher Mittel zur Förderung der Weiterbildungsaktivitäten einhergeht.

In Bezug auf die Akteursstrukturen besteht im britischen System industrieller Beziehungen grundsätzlich eine Tendenz zur Nichtbeseitigung von Erwartungsunsicherheiten und Informationsasymmetrien. So ist zwischen den Sozialpartnern und vor allem auch zwischen den Arbeitgebern überregional lediglich ein geringes Maß an Kooperation zu beobachten, was wiederum mit unkoordinierten und fragmentierten Bildungsanstrengungen der Unternehmen einhergeht. Das Fehlen von Kollektivverhandlungen auf der überregionalen Ebene, der geringe Organisationsgrad der Arbeitgeber und das Fehlen eines obligatorischen Kammernsystems hat zwei Konsequenzen. Erstens ist es insbesondere kleinen und mittleren Unternehmen nicht möglich, Netzwerke zu nutzen, in denen das öffentliche Gut Bildung gemeinschaftlich organisiert werden könnte. Zweitens steht die britische Regierung vor dem Problem, dass sie im Bereich der Bildungspolitik aufgrund des Mangels an einer repräsentativen Vertretung nur in beschränktem Maße die Qualifikationsbedürfnisse der Wirtschaft übermittelt bekommt.

Zur Kompensation der unzureichenden Netzwerkstrukturen hat die britische Regierung ein System von halbstaatlichen Institutionen aufgebaut, das die Akteursstrukturen im Bereich der britischen Berufsbildung stärken soll. Hiezu wurden „intermediäre“ Institutionen etabliert, in denen alle relevanten Bildungsakteure vertreten sind. Sie sollen eine Vermittlung gewährleisten zwischen dem Qualifikationsbedarf der Wirtschaft, den Weiterbildungswünschen der Arbeitskräfte, dem adäquaten Bil-

dungsangebot und schließlich der Finanzierung von Qualifizierungsmaßnahmen. Dabei wird zukünftig insbesondere den *Sector Skills Councils* (SSCs) bei der Ermittlung des Qualifikationsbedarfs und den *Learning and Skills Counsils* (LSCs) bei der Implementation von Qualifizierungsmaßnahmen eine wesentliche Rolle zukommen. Die britische Regierung versteht die Arbeit dieser Institutionen als besondere staatliche Dienstleistung, die den Arbeitgebern eine Verbesserung der unternehmerischen Abläufe ermöglichen soll. Diese innovativen Institutionen können unter anderem durch die Entwicklung von Strategie- und Aktionsplänen auf der regionalen und sektoralen Ebene einen wertvollen Beitrag zu der Steigerung beruflicher Weiterbildungsaktivitäten liefern.

Bei der Etablierung entsprechender Netzwerkstrukturen sind in Großbritannien allerdings zur Zeit Probleme in Bezug auf die Akzeptanz durch die Bildungsakteure zu beobachten. Insbesondere aus Sicht der Arbeitgeber besteht die Schwierigkeit, die institutionellen Verantwortlichkeiten im britischen Bildungssystem klar zuordnen zu können. So bedarf es zur Stärkung des staatlich gesteuerten Akteursrahmens der Konzentration auf wenige Institutionen, deren Aufgaben eindeutig definiert sein müssen (Vgl. PIU 2001). Im Falle der LSCs und SSCs fällt die Beteiligung der Arbeitgeber an den staatlich koordinierten Netzwerken vor allem bei kleineren Firmen noch recht niedrig aus. Nach einer Befragung des DfES arbeiteten im Jahr 2002 lediglich 8% aller englischen Arbeitgeber, die weniger als 25 Beschäftige haben, mit den *Learning and Skills Councils* zusammen. Bei Unternehmen mit mehr als 500 Beschäftigten fällt der Anteil der Arbeitgeber mit 52% allerdings deutlich höher aus. Die *Sector Skills Councils* erreichen Werte in Höhe von 5% bzw. 37%. Bei diesen niedrigen Quoten muss jedoch berücksichtigt werden, dass beide Institutionen zum Zeitpunkt der Befragung erst seit kurzer Zeit eingeführt waren (DfES 2003c: Table 5).[35]

Weiterbildungsinstrumente

Die vorliegende Untersuchung hat für das Vereinigte Königreich neben der Steuerung der Akteursstrukturen die wesentlichen Instrumente zur Steigerung der Weiterbildungsaktivitäten analysiert. An dieser Stelle wird nochmals ein Überblick über den Instrumentenkanon des britischen Berufsbildungssystems gegeben, um die strukturelle Effekte dieser Weiterbildungsinstrumente zusammenfassend aufzuzeigen.

a) Komplexität des Weiterbildungssystems

   Allgemein lässt sich festhalten, dass die hohe Anzahl der implementierten Programme und Instrumente zu dem Problem führt, dass die Komplexität des staatlich gesteuerten Weiterbildungssystems aus Sicht der Bildungsakteure zusätzliche Hürden für die Aufnahme einer Weiterbildungsaktivität aufbauen kann. Insbesondere in Bezug auf staatliche Mittelzuwendungen besteht oftmals keine Klarheit über die institutionellen Verantwortlichkeiten. Am Beispiel der *Individual*

[35] So konnte darüber hinaus die parallel existierenden Vorläuferinstitution der SSCs, die NTOs, zum selben Zeitpunkt 20% bzw. 58% der Arbeitgeber erreichen.

Learning Accounts wird weiterhin deutlich, dass das hohe Maß an unterschiedlichen Finanzierungsregelungen mit einem Defizit bei der Beständigkeit der staatlichen Weiterbildungsinstrumente einhergeht (Vgl. Coffield 2001).

b) National Vocational Qualifications

Die staatliche Etablierung der *National Vocational Qualifications* hat das Ziel, die Vielzahl der beruflichen Qualifikationsabschlüsse in einen standardisierten Qualifikationsrahmen zu überführen. Bürokratische Hürden und die Kosten der Zertifizierung als *assessment centre* führen allerdings dazu, dass seit einigen Jahren die Zahl der vergebenen NVQs nicht weiter zugenommen hat und dass NVQ-Abschlüsse gleichbleibend lediglich knapp die Hälfte aller erworbenen Berufsqualifikationen ausmachen (DfES 2002: Table 4.5).
Der modulare Aufbau der Berufsbildung im System der *National Vocational Qualifications* ermöglicht aber insbesondere gering Qualifizierten eine Validierung vorhandener Kompetenzen. Daneben werden die Eintrittshürden zur Aufnahme einer Weiterbildungsaktivität gesenkt, indem einzelne Qualifizierungsbausteine unabhängig von einem vorgegebenen zeitlichen oder räumlichen Rahmen abgeschlossen werden können. Anhand der Erfahrungen aus dem britischen Berufsbildungssystem wird jedoch wiederum deutlich, dass eine entsprechende Fragmentierung der beruflichen Qualifikationen die Gefahr nach sich zieht, dass theoretische und betriebsübergreifende Lehrinhalte im Rahmen der Modularisierung der Berufsabschlüsse zu wenig Berücksichtigung finden.

c) Qualität von Weiterbildung

Die Qualität von Weiterbildungsmaßnahmen, die externe Bildungsträger oder aber Arbeitgeber durchführen, wird im Vereinigten Königreich von der öffentlichen Hand bislang nur im beschränkten Maße überwacht. Mit der Autonomie der öffentlichen FE *colleges* besteht im Bereich der Berufsbildung ein „Quasi-Markt", der den Qualitätswettbewerb der Anbieter steigern soll. Anhand der *Individual Learning Accounts* wurde allerdings deutlich, dass die Implementierung eines entsprechenden Finanzierungsinstruments mit einem Minimum an staatlichen Qualitätskontrollen einhergehen muss. Das im britischen Bildungsmarkt zu beobachtende Phänomen der adversen Selektion deutet darauf hin, dass zwischen den Anbietern vor allem ein Preiswettbewerb besteht, bei dem beispielsweise öffentliche *colleges* aus Wettbewerbsgründen teilweise den zentralstaatlich vorgegebenen Gebührenrahmen unterschreiten müssen. (Vgl. Ryan 2002). Im Bereich der betrieblichen Ausbildung kann eine Qualitätssicherung aber wiederum mit der Einführung des „*Investor in People*"-Standards gewährleistet werden, der in Großbritannien über ein staatlich koordiniertes Prüfverfahren von immer mehr Unternehmen erworben wird.

d) Informationsangebote

Zur Auswahl adäquater Qualifizierungskurse wurden im Vereinigten Königreich zahlreiche Informationssysteme aufgebaut. Die staatliche Informationsplattform *learndirect* ermöglicht beispielsweise eine Unterstützung der Karriereplanung sowie die Orientierung bei dem Angebot von Weiterbildungskursen. Die Objektivität der Beratung wird allerdings nicht nur im Fall von *learndirect* durch die

gleichzeitige Durchführung von Bildungsmaßnahmen eingeschränkt. Es besteht also sowohl für Beschäftigte als auch für Arbeitgeber eine Informationsasymmetrie in Bezug auf die Objektivität solcher Beratungs- und Informationsangebote. Weiterhin bedarf es in Zukunft einer stärkeren Verknüpfung der zum Teil parallel arbeitenden staatlichen Informationsdienste.

e) Kursgebühren

Die britische Regierung subventioniert die Teilnahme an Weiterbildungskursen der öffentlichen *colleges*, gestaffelt nach dem Alter der Teilnehmer, mindestens in Höhe von 75% der Kursgebühren. Daneben werden Kursgebühren aus dem *Basic Skill*- Programm generell zu 100% vom Staat finanziert. Die vorübergehende Einführung der *Individual Learning Accounts* ermöglichte darüber hinaus zusätzliche Subventionszahlungen, so dass die Eigenbeteiligung der Bildungsteilnehmer auf ein Minimum reduziert war.
Zwar wurden bei den *Learning Accounts* in hohem Maße staatliche Mittel abgerufen, die Gruppe der gering Qualifizierten konnte jedoch durch dieses Instrument nur im unterdurchschnittlichen Umfang erreicht werden. Es muss des Weiteren davon ausgegangen werden, dass dabei zum überwiegenden Teil keine neuen Lernenden berufliche Bildungsmaßnahmen nachgefragt haben, vielmehr ist anzunehmen, dass im großen Umfang private Ausgaben lediglich durch staatliche ersetzt wurden (Vgl. PIU 2001).

f) Freistellungskosten

Die Kompensation der Freistellungskosten wird im britischen Berufsbildungssystem lediglich voluntaristisch auf betrieblicher Ebene geregelt. Dabei ist die Freistellung als notwendige Bedingung der Aufnahme einer Weiterbildungsaktivität zu bewerten. Wenn diese Beurlaubung von der Arbeitsstelle insbesondere aufgrund der dadurch entstehenden Kosten für den Betrieb nicht gewährt wird, kann ein Instrument zur Subventionierung der Kursgebühren nur begrenzt greifen. Die positiven Erfahrungen aus den britischen *Employer Training Pilots* zeigen, dass eine Subventionierung der Freistellungskosten speziell für kleine und mittlere Betriebe als Schlüssel für eine höhere Weiterbildungsaktivität angesehen werden kann.
Solche monetären Anreize für Unternehmen scheinen eine höhere Wirkungskraft zu haben als die ausschließliche Einführung eines gesetzlichen Anspruches auf bezahlte Bildungszeiten. Ein solcher Anspruch existiert beispielsweise im Vereinigten Königreich bereits für 16 und 17-Jährige mit geringen Qualifikationen. Von dieser Zielgruppe wird dieses Recht jedoch nur selten in Anspruch genommen (Vgl. Rainbird 2000).
Ergebnisse zur Effektivität von *Basic Skills*-Kursen zeigen aber wiederum, dass insbesondere bei gering Qualifizierten kurzfristige Freistellungszeiten bzw. kleine Qualifizierungseinheiten nur geringe Bildungserfolge erreichen können. Das heißt, die *Training Pilots* konnten zwar eine hohe Anzahl von Personen aus dieser Zielgruppe aktivieren – die dabei gewährten Freistellungszeiten von maximal 10 Tagen im Jahr können aber diesbezüglich nicht als ausreichend erachtet werden.

g) Betriebliche Betreuungsstrukturen

Die britischen Erfahrungen mit dem Aufbau von betrieblichen Betreuungsstrukturen machen deutlich, dass Coaching- und Mentorenprogramme zu einer deutlichen Steigerung der Weiterbildungsaktivitäten beitragen können. Die erfolgreiche Arbeit der gewerkschaftlichen *learning representatives* zeigt, dass eine persönliche Betreuung innerhalb der gewohnten Arbeitsumgebung die Überwindung von Hemmschwellen ermöglicht, die bei der Aufnahme von externen Weiterbildungskursen vor allem für gering Qualifizierte bestehen. Die Verlagerung der Präferenzen dieser Zielgruppe weg vom *on-the-job Learning* wird dabei von der britischen Regierung durch die Auflage des *Union Learning Fund* indirekt unterstützt. Weiterhin erhalten die *learning reps* ab dem Jahre 2003 einen gesetzlichen Anspruch auf Freistellung von der Arbeit.
Ähnlich erfolgreiche Steuerungsmechanismen zeigen sich auch bei dem Projekt *Learning North East,* bei dem innerhalb von kleinen und mittleren Unternehmen externe „*Learning Advisers"* den Qualifikationsbedarf feststellten und ein individuelles „*profiling"* der Beschäftigten vornahmen. Aufgrund des geringen Organisationsgrades der Arbeitnehmer in kleineren Unternehmen erscheinen solche öffentlich koordinierten Betreuungsstrukturen als wertvolle Ergänzung der Arbeit gewerkschaftlicher Bildungsberater.

6.3 Globale Effektivität und Effizienz staatlicher Steuerung

Bei der Analyse der unmittelbaren Steuerung der Bildungsaktivitäten durch Weiterbildungsinstrumente bzw. der mittelbaren Steuerung aufgrund der staatlichen Koordinierung der Akteursstrukturen wurden jeweils die Wirkungsmechanismen der einzelnen Politikstrategien dargestellt. Die Wirksamkeit jener staatlichen Maßnahmen wurde größtenteils über die Inanspruchnahme der jeweiligen Instrumente gemessen. Zum Teil konnten die Effekte der Instrumente aber auch direkt anhand von Partizipationszahlen, bezogen auf die Anzahl der aufgenommen Weiterbildungskurse, aufgezeigt werden. Allerdings ist ein Weiterbildungsoutput bei bestimmten Instrumenten nur schwer quantitativ messbar. Die Auswirkungen auf das Niveau der Weiterbildungsaktivitäten können beispielsweise bei dem System des *Information, Advice and Guidance* oder aber bei dem Qualifikationsrahmen der *National Vocational Qualifications* vor allem durch qualitative Analysen beurteilt werden.

Zur Beurteilung der Effektivität des britischen Berufsbildungssystems, bzw. zur Einschätzung der globalen Effektivität des Zusammenwirkens aller Weiterbildungsinstrumente soll die Entwicklung der Weiterbildungsteilnahme im Vereinigten Königreich untersucht werden. So geben die Tabellen 8 und 9 für den Zeitraum von 1998 bis 2002 den Verlauf der Weiterbildungsbeteiligung in absoluten und in relativen Zahlen an. Dabei ist in der Tabelle 8 die Anzahl der bildungsaktiven Beschäftigten nach ihrem Qualifikationsniveau angegeben. Es zeigt sich, dass die Anzahl von Personen in Weiterbildung ohne einen Schul- oder Berufsabschluss relativ konstant bei 280.000 Teilnehmern lag. Hingegen stiegt die Teilnehmerzahl bei Akademikern

deutlich von 1,5 Millionen Personen innerhalb von vier Jahren auf über 2 Millionen Personen.

Die absoluten Partizipationszahlen müssen jedoch bereinigt werden, da das Qualifikationsniveau der Arbeitskräfte insgesamt angestiegen ist. Die Tabelle 9 zeigt das Verhältnis von Weiterbildungsteilnehmern zu der jeweiligen Gesamtzahl der Beschäftigten auf, wobei jeweils die Partizipationsquote nach dem Grad des allgemeinen oder beruflichen Qualifikationsabschluss abgetragen ist. Dabei wird deutlich, dass insgesamt der Beteiligungsgrad bei den britischen Erwerbstätigen von 28,1% im Jahre 1998 auf 30,8% im Jahre 2002 angestiegen ist. Die Beteiligung von Personen ohne Berufs- oder Schulabschluss hat mit einer Veränderung der Quote von 9,2% im Jahre 1998 auf 11,3% im Jahre 2002 am deutlichsten zugenommen. Dieser Anstieg von 1,9%-Punkten entspricht einem Zuwachs von 23%. Daneben stieg die Beteiligungsquote bei dem Level 2 von 27,1% auf 28,6% und bei den mittleren Qualifikationen des Levels 3 von 28,3% auf 30,4%. Die Weiterbildungsteilnahme von Akademikern stieg schließlich um 1,4%-Punkte auf einen Wert von 44,8%.

Tabelle 8: Anzahl der Beschäftigten in beruflicher Weiterbildung im Vereinigten Königreich, in Tausend, 1998-2002

	1998	1999	2000	2001	2002
All employees	6454	6740	6972	7349	7500
Degree or equivalent	1538	1722	1808	1895	2050
Higher Education qualification (below degree level)	1003	1004	1001	1053	1011
GCE A level or equivalent	1525	1627	1672	1807	1821
GCSE grades A to C or equivalent	1476	1474	1550	1593	1618
Other	626	658	638	681	687
None	256	218	261	287	279

Quelle: Labour Force Survey 1995 ff.

Anmerkung : Berufliche Weiterbildung in Form von on- und off-the-job Training

Tabelle 9: Beteiligungsgrad der Beschäftigten an beruflicher Weiterbildung im Vereinigten Königreich, in %, 1998-2002

	1998	1999	2000	2001	2002
All employees	28,1	28,8	29,3	31	30,8
Degree or equivalent	43,4	44,1	43,9	43,8	44,8
Higher Education qualification (below degree level)	43,7	43,1	43,1	44,7	43,6
GCE A level or equivalent	28,3	29	29	30,8	30,4
GCSE grades A to C or equivalent	27,1	27,1	28	28,5	28,6
Other	18,8	19,9	19,9	21,4	21,8
None	9,2	8,3	10	11,2	11,3

Quelle: Labour Force Survey 1995 ff.

Anmerkung : Berufliche Weiterbildung in Form von on- und off-the-job Training

Dieser überdurchschnittliche Anstieg der Bildungspartizipation gering qualifizierter Beschäftigter im Zeitraum von 1998 bis 2002 kann aber nicht automatisch als Erfolgsindikator der untersuchten Weiterbildungsinstrumente gewertet werden, von denen ein Großteil nach 1998 in das britische Bildungssystem implementiert wurde. Zum einen erreicht das Niveau der Teilnahme von gering Qualifizierten nach wie vor gerade einmal ein Drittel der Partizipationsrate von Personen mit mittleren Qualifikationen. Zum anderen muss bei dem allgemeinen Anstieg der Partizipationsraten berücksichtigt werden, dass die Entwicklung der Arbeitskräftenachfrage einen wesentlichen Einflussfaktor darstellen kann. So unternehmen die Arbeitgebern in einer Phase eines wirtschaftlichen Aufschwungs und bei sinkender Erwerbslosigkeit verstärkt Anstrengungen, das vorhandene Personal weiterzuqualifizieren, um entstehende Qualifikationslücken bei einem mangelnden Arbeitskräfteangebot ausgleichen zu können (Vgl. HMT 2002). Die Entwicklung der Erwerbslosigkeit, die in der Tabelle 10 aufgeführt wird, bestätigt diesen Zusammenhang – so befand sich das Vereinigte Königreich bis 2002 in der Tat in einer konjunkturellen Aufschwungphase, in der das Niveau der Erwerbslosigkeit stetig abnahm.

Tabelle 10: Entwicklung der Erwerbslosigkeit im Vereinigten Königreich

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Arbeitslosenquote, in %	8,7	8,2	7,1	6,2	6	5,4	5	5,1

Quelle: OECD, Labour Force Statistics

In der Tabelle 11 wird in Ergänzung zu den Partizipationsraten der erfolgreiche Abschluss einer beruflichen Qualifizierungsmaßnahme wiedergegeben, wobei der Personenkreis nicht auf Erwerbstätige beschränkt ist. Dabei ist im Zeitraum von 1998 bis 2001, trotz steigender Arbeitsnachfrage, keine deutliche Steigerung bei dem Niveau der Berufsabschlüsse zu beobachten. Die Gegenüberstellung der Tabellen 8 und 9 mit der Tabelle 11 zeigt, dass nur ein kleiner Teil der Weiterbildungsaktivitäten von Beschäftigten mit einem formalen Berufsabschluss, wie beispielsweise einer NVQ-Qualifikation, beendet wird. So haben im Jahre 2001 beispielsweise knapp 1,6 Millionen Erwerbstätige mit einem Qualifikationsniveau des Level 2 an einer beruflichen Weiterbildung teilgenommen. Im selben Jahr wurden von der Gesamtbevölkerung insgesamt jedoch nur 230.000 berufliche Abschlüsse des Levels 3 und 380.000 Abschlüsse des Level 2 erworben.

Tabelle 11: Anzahl der beruflichen Bildungsabschlüsse im Vereinigten Königreich, in Tausend, 1998 - 2001

	1998	1999	2000	2001
Level 4 und 5	60	55	54	52
Level 3	212	223	245	227
Level 2	402	410	431	382
Level 1	333	350	344	354

Quelle: Department for Education and Skills 2002: Table 4.5

Anmerkung : Jeweils in akademischen Jahren, d.h. bspw. 2001 = Oktober 2000 bis September 2001

Anhand einer abschließenden Überlegung wird deutlich, dass offenbar nur der simultane Einsatz unterschiedlicher Weiterbildungsinstrumente eine signifikante Erhöhung der Weiterbildungsaktivitäten von gering Qualifizierten erreichen kann. Am Beispiel der 2002 implementierten *Employer Training Pilots* lässt sich zeigen, dass das gleichzeitige Angebot von Subventionszahlungen für die Kurskosten, aber auch für die Kosten der Freistellung einen deutlichen Anstieg der Weiterbildungsnachfrage unter gering Qualifizierten bewirken kann – insbesondere wenn die monetären Anreize mit der Arbeit von betrieblichen Bildungsbeauftragten einhergehen.

Demgegenüber weisen die Erfahrungen aus dem Beispiel der *Individual Learning Accounts* darauf hin, dass der Verzicht auf eine solche Zielgruppenorientierung hohe Mitnahmeeffekte zur Folge haben kann. Die Tabellen 8, 9 und 11 machen deutlich, dass die Einführung der *Learning Accounts* von 2000 bis 2001 nicht zu einem signifikanten Anstieg der beruflichen Weiterbildungsaktivitäten geführt hat. Nominell wurden dabei zwar in einem Jahr knapp 1,5 Millionen Bildungskonten in Anspruch genommen. Die Anzahl der Beschäftigten in einer beruflichen Weiterbildungsmaßnahme nahm aber von 2000 bis 2001 lediglich um 370.000 Personen zu – ein prozentueller Anstieg um 5,4%, der nur leicht über den Wachstumsraten in dem Zeitraum von 1998 bis 2002 lag. Die Entwicklung bei den beruflichen Abschlüsse zeigt hingen für 2000 bis 2001 sogar einen leichten Rückgang bei dem Erwerb beruflicher Qualifikationen. Der umfangreiche Mitteleinsatz zur Finanzierung der *Learning Accounts,* der sich auf 273 Millionen Pfund belief, kann dementsprechend nicht als eine effiziente Allokation von Steuergeldern bewertet werden.

Zur Steigerung der Effizienz staatlicher Steuerung erscheint dagegen eine erhöhte Zielgruppenorientierung und die Umleitung der staatlichen Ressourcen in die verstärkte Förderung der betrieblichen Freistellung von Weiterbildungsteilnehmern angezeigt. Der Report der staatlichen *Performance and Innovation Unit „An Adult Workforce Development Strategy for the 21st Century*“ kommt zu dem Schluss, dass gering qualifizierte Beschäftige überdurchschnittlich oft aus Zeitmangel nicht an Weiterbildungsaktivitäten teilnehmen können. Danach sind 42% dieser Zielgruppe der Auffassung, dass die Zeit zum Lernen für sie das Schlüsselproblem zur Aufnahme einer Bildungsmaßnahme darstellt. Damit einher geht das Problem, dass gering Qualifizierte oftmals nur niedrige Einkommen beziehen und überdurchschnittlich häufig Überstunden leisten müssen (Vgl. UNIFI 2003). Eine Umfrage unter *learning representatives* ergab schließlich, dass innerhalb der Belegschaften eine bezahlte Freistellung als wichtigstes Instrument zur Steigerung der Weiterbildungsaktivitäten angesehen wird - 70% der Lernbeauftragten unterstützen diese Meinung. Daneben sagten 62% der *learning reps* aus, dass die Übernahme der Kurskosten die Kollegen am ehesten zur Aufnahme einer Weiterbildungsmaßnahme bewegen könnte (FACT 2000). Es deuten also eine Reihe von Indikatoren darauf hin, dass zur Steigerung der Weiterbildungsaktivitäten der Zeitmangel der Erwerbstätigen als einer der zentralen Weiterbildungsbarrieren überwunden werden muss - insbesondere bei gering qualifizierten Arbeitskräften.

7 Schlussfolgerungen und Perspektiven

Neben der Spreizung der Lohnstruktur stellt die Höherqualifizierung von gering qualifizierten Arbeitskräften einen integrativen bzw. präventiven Ansatz der Arbeitsmarktpolitik dar, der das *„matching“* zwischen Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage verbessern kann. Zum Schutz der Beschäftigten vor dem Risiko der Erwerbslosigkeit bedarf es dabei der Etablierung eines Weiterbildungsregimes, in dem insbesondere

gering Qualifizierten Instrumente zur Förderung des lebenslangen Lernens angeboten werden. Hierzu ist die vorliegende Länderanalyse des Vereinigten Königreichs der Frage nachgegangen, welche institutionellen Rahmenbedingungen und Instrumente der Weiterbildungspolitik in das dortige Weiterbildungssystem implementiert wurden, um den Weiterbildungszugang bei gering qualifizierten Arbeitskräften zu steigern. Die Untersuchung der länderspezifischen Übergangsarrangements bestand dabei aus drei Kernfragen:

Welchen Einfluss haben die Akteursstrukturen auf das sektorale und regionale Angebot beruflicher Weiterbildungsmaßnahmen bzw. welche Rollenaufteilung besteht hierbei zwischen den Sozialpartnern und der öffentlichen Hand? Durch welche Instrumente wird die zeitliche Inkongruenz zwischen der Bildungsinvestition und der möglichen Rendite überbrückt bzw. durch welche monetären Instrumente werden die Kosten der Bildungsinvestition gesenkt? Durch welche Weiterbildungsinstrumente können so genannte „bildungsferne“ Arbeitskräfte erreicht werden bzw. wie müssen die Lerninhalte und Lernprozesse ausgestaltet werden, damit die Weiterbildungsaktivität von gering Qualifizierten gesteigert werden kann?

Die dezentrale und voluntaristische Interessenvertretung im Vereinigten Königreich, sowohl auf Seiten der Arbeitgeber als auch auf Seiten der Beschäftigten, ist als Schwäche des beruflichen Bildungssystems zu bewerten. Dieses Regime industrieller Beziehungen ist durch ein hohes Maß an unkoordinierten und fragmentierten Bildungsanstrengungen bestimmt. Die institutionellen Rahmenbedingungen sind dadurch gekennzeichnet, dass im Gegensatz zum deutschen Berufsbildungssystem nur ein schwach ausgebildetes System der beruflichen Erstausbildung existiert. Insbesondere kleine und mittlere Unternehmen können das Angebot von beruflicher Weiterbildung nur selten innerhalb von Netzwerkstrukturen gemeinschaftlich anbieten. Hinzu kommt, dass das britische Refinanzierungssystem vor allem kleineren Unternehmen nur im beschränkten Maße eine langfristige Unternehmens- und Personalplanung ermöglicht. Das Ausmaß der Koordinierung im Bereich der beruflichen Weiterbildung konnte allerdings in der jüngsten Vergangenheit durch zwei vorbildhafte Steuerungsansätze erhöht werden. Unter dem Eindruck des angestrebten „*joint-up government*“ reorganisierte die britische Regierung die staatliche Steuerung der Akteursstrukturen. Die Vernetzung der Bildungsakteure konnte verbessert werden, indem regional arbeitende *Learning and Skills Councils* und die arbeitgebergeführten *Sectoral Skills Councils* implementiert wurden. Weiterhin entwickelten sich im öffentlichen Sektor zwischen den Sozialpartnern „UNISON-*employer partnerships*“, bei denen punktuell auf der Ebene der Weiterbildungspolitik eine enge Zusammenarbeit geführt wird.

In Bezug auf die Frage der unmittelbaren Steuerung des Weiterbildungsverhaltens analysierte diese Arbeit sowohl arbeitskräfte- als auch arbeitgeberorientierte Instrumente, die im Zusammenhang des Weiterbildungsprozesses insgesamt fünf Funktionen berühren: Informationsnetzwerke zur Anbahnung der Aktivität, finanzielle Anreize zur Aufnahme der Aktivität, Regelungen zur Freistellung der Beschäftigten,

die so genannte Modularisierung der Berufsbildung bzw. die Vereinfachung des Kompetenznachweises und schließlich spezifische Betreuungsstrukturen für Beschäftigte und Arbeitgeber.

Zur Überbrückung der zeitlichen Inkongruenz zwischen Bildungsinvestition und möglicher Bildungsrendite besteht im Vereinigten Königreich ein komplexes und unübersichtliches System unterschiedlicher Subventionszahlungen an die Teilnehmer von Weiterbildungsmaßnahmen. Die monetäre Anreize beschränken sich aber überwiegend auf die Subventionierung von Kursgebühren der öffentlichen *Further Education Colleges*. Bei einer nachgewiesen Bedürftigkeit von Weiterbildungsteilnehmern gewähren die Bildungsträger darüber hinaus einen kostenlosen Zugang zu ihrem Weiterbildungsangebot. Des Weiteren bietet die britische Regierung für gering Qualifizierte kostenfreie *Basic Skills*- Kurse an. Die vorübergehende Einführung von *Individual Learning Accounts* führte zwar zu einer hohen Inanspruchnahme dieser zusätzlichen, staatlich finanzierten Abschläge auf die Kursgebühren. Aufgrund der fehlenden Überwachung der Qualität des Bildungsangebotes kam es aber zu zahlreichen Missbrauchsfällen. Insgesamt konnten die *Individual Learning Accounts* wegen des hohes Grades an Mitnahmeeffekten das Niveau beruflicher Weiterbildungsaktivitäten nicht signifikant steigern.

Schließlich ist als weitere Schwäche des britischen Weiterbildungssystems anzuführen, dass zur Förderung der betrieblichen Freistellung bislang auf nationaler Ebene diesbezüglich keine Instrumente bereitgestellt wurden. Da aber insbesondere kleine und mittlere Unternehmen oftmals aufgrund des niedrigen gewerkschaftlichen Organisationsgrades keine betrieblichen Weiterbildungsvereinbarungen treffen, ist eine entsprechende „Freistellungstrategie“ als Schlüssel für eine höhere Weiterbildungsaktivität zu bewerten. Ein positives Beispiel hierfür geben die 2002 regional implementierten *Employer Training Pilots*. Dort wird auf der einen Seite gering qualifizierten Arbeitnehmern eine kostenfreie Teilnahme an Weiterbildung ermöglicht und auf der anderen Seite an Arbeitgeber Kompensationszahlungen für deren Arbeitsausfallkosten gewährt. Aufgrund des Erfolges bei der bildungspolitischen Aktivierung gering Qualifizierter wurde dieses innovative Weiterbildungsinstrument auf weitere Regionen Englands ausgeweitet.

Monetäre Anreize zur Finanzierung der Kurskosten und eine additive Finanzierung der Freistellungskosten stellen im Falle von gering Qualifizierten aber keine völlig hinreichende Rahmenbedingung zur Steigerung der Weiterbildungsaktivitäten dar. Neben den monetären Zutrittsbarrieren besteht für gering Qualifizierte ebenso eine hohe Relevanz bei der Frage, wie die Bildungsmaßnahmen inhaltlich ausgestaltet sind und welche Rahmenbedingungen für den Bildungsprozess existieren.

Die Modularität innerhalb des britischen Berufsbildungssystems erzeugt im Sinne einer flexiblen Lernumgebung vergleichsweise niedrige Eintrittshürden für den Weiterbildungsprozess. Darüber hinaus ermöglicht das System der *National Vocational Qualifications* (NVQ) - unabhängig von der Durchführung einer Bildungsmaß-

nahme - eine Anerkennung bereits vorhandener beruflicher Kompetenzen. Darüber hinaus wurde mit dem *Basic Skills*- Programm ein wichtiges Instrument implementiert, um gering Qualifizierten eine *„Mindestlernplattform“* zu ermöglichen, die sich bei *„bildungsfernen“* Personen wiederum als notwendige Grundlage für berufliche Weiterbildungsaktivitäten darstellt.

Die Etablierung betrieblicher *learning representatives* kann zur Betreuung von Weiterbildungsprozessen als weiteres innovatives Weiterbildungsinstrument bewertet werden, dessen Wirkungskraft jedoch aufgrund des niedrigen Organisationsgrades der Gewerkschaften beschränkt bleiben muss. Daneben bietet das britische Weiterbildungsregime beispielsweise mit *learndirect* noch weitere Beispiele für die Effektivität spezieller Beratungs- und Betreuungssysteme. So konnten kleine und mittlere Unternehmen im regionalen Pilotprojekt *Learning North East* von der kostenlosen Feststellung ihres jeweiligen Qualifikationsbedarfes und der Beratung über entsprechende Qualifizierungsmaßnahmen profitieren.

Insgesamt finden sich im britischen Bildungssystem eine Reihe von Übergangsarrangements, die insbesondere die bildungspolitische Integration der so genannten Problemgruppen der Weiterbildung unterstützen können. Neben der Gruppe gering qualifizierter Arbeitskräfte richtet sich der Fokus dabei auch auf kleine und mittlere Unternehmen, die ihren Beschäftigten vergleichsweise selten berufliche Weiterbildungsmaßnahmen ermöglichen. Die zunehmende Ausrichtung der britischen Weiterbildungspolitik auf zielgruppenorientierte Maßnahmen kann zur Steigerung der Effizienz staatlicher Steuerungsprozesse als vorbildhaft bewertet werden. So lassen sich aus ökonomischer Sicht Eingriffe in die Marktprozesse nur rechtfertigen, wenn die staatliche Steuerung mittel- bis langfristig zur Steigerung der gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrt beiträgt. Das Beispiel der *Individual Learning Accounts* macht jedoch deutlich, dass eine pauschale Förderung in einem hohen Maße die Substitution von privaten durch öffentliche Gelder bewirken kann und in diesem Fall nicht zu einer effizienten Allokation staatlicher Ressourcen beiträgt.

Bei der Quantifizierung der Weiterbildungsaktivitäten im Quer- und Längsschnitt schränken systemimmanente Einflussfaktoren die Vergleichbarkeit mit anderen Beschäftigungssystemen ein. So ist im Vereinigten Königreich zwar eine höhere Aktivität gegenüber Deutschland zu beobachten – dies gilt sowohl bezogen auf die Partizipationsraten als auch für das Stundenvolumen von Weiterbildungsmaßnahmen. Diese höhere Weiterbildungsteilnahme, die sich auf alle Qualifikationsklassen bezieht, muss aber in hohem Maße durch den Zwang zur Nachqualifizierung aufgrund der Schwäche der beruflichen Erstausbildung bestimmt werden. Weiterhin wirken sich konjunkturelle Schwankungen der Arbeitskräftenachfrage auch auf die betrieblichen Weiterbildungsaktivitäten aus. Die in der zurückliegenden Wachstumsphase im Vereinigten Königreich zu beobachtende überdurchschnittliche Zunahme der Weiterbildungsteilnahme von gering qualifizierten Arbeitnehmern ist somit nicht ohne weiteres auf die Effektivität staatlicher Instrumente zurückzuführen.

Die vorliegende Untersuchung hat zum einen die institutionellen Rahmenbedingungen der beruflichen Weiterbildung und zum anderen Instrumente zur Steigerung der beruflichen Weiterbildungsaktivität analysiert. Bei der Untersuchung der Effektivität einzelner Instrumente wurde deutlich, dass eine Vielzahl von unmittelbaren Einflussfaktoren auf die individuelle Weiterbildungsentscheidung einwirken und dass darüber hinaus systemspezifische Besonderheiten mittelbar das Niveau der Weiterbildungsaktivitäten bestimmen. Um für ein länderspezifisches Weiterbildungssystem eine exakte Beurteilung der Effizienz einzelner Instrumente gewährleisten zu können, bedarf es jedoch einer detaillierteren Diagnose über die jeweilige Bedeutungsstärke dieser mittelbaren und unmittelbaren Einflussvariablen auf die Entscheidung der Akteure. Bezogen auf die Weiterbildungsentscheidung von gering qualifizierten Arbeitnehmern kommt eine Vielzahl von Variablen zum Tragen: Die Höhe des gegenwärtigen Einkommens (Anreiz zum Lernen), die Höhe des gegenwärtigen Arbeitszeitvolumens (Zeit zum Lernen), die Belastung durch Kurskosten, die Belastung durch Lohnausfall, die Höhe psychologischer Kosten aufgrund konkreter Lernerfahrungen, Informationen über die Nachfrage nach spezifischen Qualifikationen, Informationen über die Relevanz und Qualität von Bildungsmaßnahmen, die Lohnaufwärtsmobilität (Höhe der Rendite) oder das Niveau des Kündigungsschutzes (Sicherheit der Rendite).

Es ist muss weiterhin der These nachgegangen werden, dass die systemspezifische Ausgestaltung dieser Variablen in unmittelbarem Zusammenhang steht mit dem länderspezifischen Grad der Wirksamkeit eines spezifischen Weiterbildungsinstrumentes. Konkret auf die Gruppe der gering Qualifizierten bezogen, würde dies bedeuten, dass beispielsweise die Implementation von Lernkonten in einem Land mit niedriger Lohnaufwärtsmobilität aus dem Niedrigeinkommensbereich lediglich einen relativ geringen Erfolg haben kann, da dort die Renditeaussichten einer Bildungsinvestition für die Zielgruppe niedriger erscheinen muss als in einem Land mit vergleichsweise hoher Lohnaufwärtsmobilität.

In das Weiterbildungssystem des Vereinigten Königreiches wurden eine Reihe innovativer Instrumente zur Steigerung der Weiterbildungsaktivitäten implementiert, die sowohl auf Arbeitgeber- als auch auf Arbeitnehmerseite ansetzen, um bestehende Zutrittsbarrieren in den Weiterbildungsprozess zu überwinden. Bei der Bewertung dieser Instrumente konnte größtenteils lediglich der Erfolg im Sinne der Aufnahme („*onrolling course*“) von Bildungsaktivitäten überprüft werden. Darüber hinaus ist aber in stärkerem Ausmaß der Abschluss einer Bildungsaktivität *(„completion*“) in die Bewertung mit einzubeziehen. Auch sollte noch in höherem Umfang die Frage nach der Nachhaltigkeit der aufgenommenen Maßnahmen gestellt werden. Dieser „*outcome“* von Trainingsmaßnahmen, in Form von Sicherheit vor Erwerbslosigkeit oder einem Lohnaufstieg, muss als eigentliches Kriterium für den Erfolg der dargestellten Weiterbildungsinstrumente eingestuft werden. Um konkretere Lernoptionen für die Ausgestaltung der Übergangsarrangements im deutschen Weiterbildungssystem ableiten zu können, bedarf es dementsprechend zur Bewertung der Effizienz des britischen Weiterbildungssystems. weiterer qualitativer und quantitativer Analysen

Literatur

Becker, Gary S. (1964): Human Capital. New York: National Bureau of Economic Research.

Becker, Rolf (2001): Der Beitrag der Theorie subjektiver Werterwartung und anderer RC-Theorien zur Erklärung der herkunftsbedingten Bildungschancen und Bildungsungleichheit. Eine Antwort auf den Diskussionsbeitrag von Max Haller, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Jg. 53, Heft 3, 2001, 575-579.

Bjornavold, Jens (2001): The changing institutional and political role of non-formal learning, in: CEDEFOP: Training in Europe. Second report on vocational training research in Europe 2000: background report, Vol. I, Part one: VET systems, co-ordination with the labour market and steering Luxemburg: Office for Official Publications of the European Communities, 213-252.

Brandsma, Jittie (2001): Training and employment perspectives for lower qualified people, in: CEDEFOP: Training in Europe. Second report on vocational training research in Europe 2000: background report, Vol. III, Part five: Individual performance, transition to active life and social exclusion. Luxemburg: Office for Official Publications of the European Communities, 173-206.

BSA (2001): Progress in Adult Literacy. Do Learners Learn? The Basic Skills Agency, London: The Basic Skills Agency.

Carneiro, Roberto (2000): Die Schaffung einer allgemeinen Mindestlernplattform – kritische Fragen mit Auswirkungen auf Strategien und politische Optionen, in: Berufsbildung Nr. 20 Mai – August 2000/II, 71-78.

cipd (2001): Survey report. April 2001, Chartered Institute of Personnel and Development. London.

cipd (2002a): Who learns at work? Survey report February 2002, Chartered Institute of Personnel and Development. London.

cipd (2002b): Survey report. April 2002, Chartered Institute of Personnel and Development. London.

Clark, Tim (2002): New Labour´s Big Idea: Joined-up Government, in: Social Policy & Society 1:2, 107-117.

Clasen, Jochen (2003): From unemployment to worklessness: the transformation of British unemployment policy, University of Stirling, Draft, Final version to be included in: Clasen, J., Ferrera, M. and Rhodes, M. (Hg.): Welfare States and the Challenge of Unemployment: reforming policies and institutions in the European Union, London: Routledge.

Coffield, Frank (2001): 101 Initiatives but no strategy: policy on lifelong learning in England, in: Nieuwenhius, L. und Nijhof, W.(Hg.): The dynamics of VET and HRD systems, Enschede. Netherlands: Twente University Press, 25-34.

DfEE (2001): Statistics of Education: Vocational Qualifications in the UK: 1999/00, department for education and employment. Norwich: Her Majesty´s Stationery Office.

DfES (2001): Meeting the Sector Skills and Productivity Challenge, department for education and skills. Nottingham: DfES Publications.

DfES (2002): Statistics of Education: Education and Training Statistics for the United Kingdom, department for education and skills. Norwich: Her Majesty´s Stationery Office.

DfES (2003a): NVQ, department for education and skills, http://www.dfes.gov.uk/nvq/what.shtml, 6.2.2003.

DfES (2003b): money to learn. http://www.lifelonglearning.co.uk/moneytolearn/, 28.4.2003

DfES (2003c): Learning and Training at Work 2002. Norwich: Her Majesty´s Stationery Office.

Dobischat, Rolf; Seifert, Hartmut und Ahlene, Eva (2002): Betrieblich-berufliche Weiterbildung von Geringqualifizierten – Ein Politikfeld mit wachsendem Handlungsbedarf, WSI Mitteilungen, 01/2002, 25-31.

Doeringer, Peter und Piore, Michael (1971): Internal labour markets and manpower analysis. Boston: D.C.Heath.

Eichhorst, W., St. Profit und E. Thode (2001): Benchmarking Deutschland: Arbeitsmarkt und Beschäftigung, Bericht der Arbeitsgruppe Benchmarking und der Bertelsmann Stiftung. Berlin, Heidelberg: Springer Verlag.

Eiro (2003): Industrial relations in the EU Member States and candidate countries, European industrial relations observatory on-line, http://www.eiro.eurofound.ie/2002/07/feature/tn0207104f.html, 25.4.2003

Esser, Hartmut (1999): Soziologie. Spezielle Grundlagen. Band 1: Situationslogik und Handeln. Frankfurt a.M./New York: Camus.

Estevez-Abe, Magaritha.; Iversen, Torben. und Soskice David (2001): Social Protection and the Formation of Skills: A Reinterpretation of the Welfare State, in: Hall/Soskice.

Etui (2003): Benchmarking Working Europe 2003. Brüssel.

ETV (1998): National VET Systems. Country specific reports. Das Vereinigte Königreich, http://www2.trainingvillage.gr/etv/vetsystems/report/uk_de.asp, 12.12.2002.

EU (2002): Declaration of the European Ministers of Vocational Education and Training, and the European Commission, convened in Copenhagen on 29 and 30 November 2002, http://europa.eu.int/comm/education/copenhagen/copenahagen_declaration_en.pdf, 16.3.2003.

Eurydice (2002): The Education System in the United Kingdom (England, Wales Northern Irland 2001/02. Eurybase. The information database on education systems in Europe, http://www.eurydice.org/Eurybase/Application/frameset.asp?country=UK&language=VO, 26.05.2003.

FACT (2000): Fact Service, Volume 62, Issue 28, 109-112.

Flechter, Mick (2002): Funding Adult Learning. Evidence and Issues. A contribution from LSDA, Learning and skills development agency, September 2002.

Green, A. Hodgson, A., Sakamoto, A. und Spours, K. (2001): Financing vocational education and training, in: CEDEFOP: Training in Europe. Second report on vocational training research in Europe 2000: background report, Vol. I, Part one: VET systems, coordination with the labour market and steering Luxemburg: Office for Official Publications of the European Communities, 71-113.

Hall, Peter und Soskice, David (Hg.) (2001): Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantages. Oxford: Oxford University Press.

HMT (2002): Developing Workforce Skills: Piloting a New Approach, London: Her Majesty´s Treasury.

Höcker, Herrad (2001): Arbeitsumverteilung, Qualifizierung, Organisationsentwicklung und Jobrotation in Dänemark, in: Ulich, Eberhard (Hg): Beschäftigungswirksame Arbeitszeitmodelle. Zürich: vdf, Hochschulverlag an der ETH.

Hoffmann, Jürgen (2003): Der kleine Unterschied: Varieties of Capitalism, in: WSI Mitteilungen 2/2003, 124-130.

Institute of IT Training (2003): Chancellor announces 130 million pounds of funding for sex new Employer Training Pilots, http://www.iitt.org.uk/public/news/default.asp?PageID=1152, 29.4.2003.

Kazamaki Ottersten, Eugenia und Steedman, Hilary (2000): Gering qualifizierte Personen am europäischen Arbeitsmarkt: auf dem Weg zu einer Mindestlernplattform? In: Berufsbildung Nr. 20 Mai – August 2000/II, 59-64.

Keese, M.; Puymoyen, A. und Swaim, P. (1998): The Incidence and Dynamics of Low-Paid Employment in OECD Countries, in: Asplund, Rita; Sloane, Peter J. und Theodossiou, Ioannis; Low Pay and Earnings Mobility in Europe; Cheltenham/Northhampton, 223-265.

LSC (2002): The New Generation of Modern Apprenticeship – Question and Answer Briefing, Learning and Skills Council, http://www.lsc.gov.uk/news_docs/MAs_QA_Briefing4.doc, 26.5.2003.

McIntosh, Steven und Steedman, Hilary (2000): Low Skills: A Problem for Europe. Brüssel: DG Research of the European Commission.

Morgan, John W. (2001): The Education and Training of the Young Unemployed in Britain, in: GdWZ 4/2001, 166-169.

MSF (2002): Amicus MSF Learning News, Summer 2002.

Munro, A. und Rainbird H. (2000): The New Unionism and the Bargaining Agenda: UNISON – Employer Partnerships on Workplace Learning in Britain, in: British Journal of Industrial Relations 38:2 June 2000.

Munro, A., Holly, L., Rainbird, H. (1999): 'My Ladies aren't interested in Learning': Managers, Supervisors and the Social Context of Learning, in: Researching Work Learning: a First International Conference, University of Leeds, School of Continuing Education, 752-762.

Musgrave, Richard (1969): Finanztheorie, 2. Aufl., Tübingen: Mohr.

NAO (2002): Individual Learning Accounts. Report by the Comptroller and Auditor General, National Audit Office. London: The Stationery Office.

OECD (1994): The OECD Jobs Study. Evidence and Explanations Part II. The Adjustment Potential of the Labour Market. Employment in the OECD Area, 1950-1995; Paris: OECD.

OECD (2001): Education at a glance. Paris: OECD.

OECD (2002a): Education at a glance. Paris: OECD.

OECD (2002b): Local Economic and Employment Development (LEED). Upgrading the Skills of the Low-Qualified: A new Local Policy Agenda, An Exploratory Report. Paris: OECD.

O'Mahoney M., und de Boer W., (2002): Britain's Productivity Performance: Updates to 1999, Final Report to the DTI/Treasury/ONS. The National Institute of Economic and Social Research (NIESR). London.

PIU (2001): Workforce Development Project. Analysis paper, Performance And Innovation Unit. London: Cabinet Office.

PIU (2002): In Demand. Adult skills in the 21st century – part 2. A Strategy Unit Report – November 2002, Performance And Innovation Unit. London: Cabinet Office.

QCA (2003): Introduction to qualifications, Qualifications and Curriculum Authority, http://www.qca.org.uk/nq/framework/index.asp, 6.2.2003.

Rainbird, Helen (2000): Skilling the Unskilled: access to work-based leaning and the lifelong learning agenda, in: Journal of Education and Work, Vol. 13, No. 2, 2000, 183-197.

Reinberg, Alexander und Hummel, Markus (2001): Bildungsexpansion in Westdeutschland. Stillstand ist Rückschritt, IAB Kurzbericht, Ausgabe Nr. 8. Nürnberg.

Reuling, Jochen (1999): Berufliches Bildungswesen (1999), Kapitel IV in Van Stipriaan, Frauke und Lauterbach, Uwe.

Ryan, Conor (2003): Could still do better, in: The Guardian, 7.1.2003, http://www.education.guardian.co.uk/further/story/0,5500,869538,00.html

Ryan, Paul (2002): The economics of the British 'training market', International Workshop on the Economics of Education, University of Alicante, May 2002. Preliminary version.

Schmid, Günther (2002): Wege in eine neue Vollbeschäftigung. Übergangsarbeitsmärkte und aktivierende Arbeitsmarktpolitik, Frankfurt/New York: Campus.

Schmid, Günther und Schömann, Klaus (2003): Managing Social Risks Through Transitional Labour Markets: Towards a European Social Model, second draft of a joint version "Seminal Paper" for the thematic network on "Managing Social Risks Through Transitional Labour Markets (TLM.NET)", Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin.

Seifert, Hartmut (2001): Lernzeitkonten für lebenslanges Lernen, Gesprächskreis Arbeit und Soziales der Friedrich-Ebert-Stiftung, Electronic ed. Bonn: FES Library, http://library.fes.de/fulltext/asfo/01164toc.htm, 20.3.2003.

Stuart, Nick (2001): Half Our Future, http://www.sourceuk.net/articles/a02062.html, 12.12.2002.

TUC (2002): TUC Education Annual Report 2002, Trade Union Congress.

TUC/ CBI (2002): Brushing up the basics, www.learning.services.org.uk, 28.4.2003.

UNIFIN (2003): Paid Time off to Train, http://www.unifi.org.uk/pel/pdtmeoff2train.htm, 28.1.2003.

Van Stipriaan, Frauke und Lauterbach, Uwe (1999): Vereinigtes Königreich von Großbritannien und Nordirland. England, Wales, in: Lauterbach, Uwe (Hg.): Internationales Handbuch der Berufsbildung Band 9, Schriftenreihe der Carl Duisberg Gesellschaft e.V., Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

Weidig, Inge; Hofer, Peter und Wolff, Heimfrid (1999): Arbeitslandschaft 2010 nach Tätigkeiten und Tätigkeitsniveaus, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, BeitrAB 227. Nürnberg.

Whitehall (2003): 'Leave for Learning' Pilots Extended, http://www.poptel.org.uk/whitehall-college/whitehall/enter/news/etp.htm, 28.1.2003.

York Consulting (2002): Scottish Executive. Evaluation of Individual Learning Accounts. Final Report, York Consulting Limited.

Abkürzungen

CBI	Confederation of British Industry	**LSC**	Learning and Skill Council
CDL	Career Development Loans	**LME**	Liberal Market Economy
CEDEFOP	European Centre for the Development of Vocational Training	**MA**	Modern Apprenticeship
CIPD	Chartered Institute for Personnel Development	**NTO**	National Training Organisation
CME	Coordinated Market Economy	**NVQ**	National Vocational Qualification
DfEE	Department for Education and Employment	**PIU**	Performance and Innovation Unit
DfES	Department for Education and Skills	**QCA**	Qualification and Curriculum Authority
DTI	Department for Trade and Industry	**RDA**	Regional Development Agency
DWP	Department for Work and Pensions	**SBS**	Small Business Service
FE	Further Education	**SSC**	Sector Skills Council
HMT	Her Majesty´s Treasury	**SSDA**	Sector Skills Development Agency
IAG	Information, Advice and Guidance	**TEC**	Training and Enterprise Council
JSA	Jobseeker Allowance	**TUC**	Trade Union Congress
IiP	Investors in People	**Ufi**	University for Industry
ILA	Individual Learning Accounts	**WfD**	Workforce Development
ISCED	International Standard Classification of Education		

Anhang

Darstellung I International Standard Classification of Education (ISCED)

ISCED 0/1	Early childhood and primary education
ISCED 2	Second level, first stage often corresponding to the end of compulsory schooling.
ISCED 3	Second level, second stage referring either to general, technical or vocational education that prepares for direct entry into the labour force or provides preparation for further education.
ISCED 5	Educational programmes often offered outside of universities leading to a qualification below that of a degree.
ISCED 6	Education leading to a first degree or equivalent, and post-graduate degree or equivalent.

Quelle: OECD 1994 und OECD, Education at a Glance, 2002

Darstellung II Definitionen der NVQ/SVQ-Levels

Levels	**Definitions**
Level 1	Competence which involves the application of knowledge in the performance of a range of varied work activities, most of which may be routine and predictable.
Level 2	Competence which involves the application of knowledge in a significant range of varied work activities, performed in a variety of contexts. Some of these activities are complex or non-routine and there is some individual responsibility or autonomy. Collaboration with others, perhaps through membership of a work group or team, may often be a requirement.
Level 3	Competences which involves the application of knowledge in a broad range of varied work activities performed in a wide variety of contexts, most of which are complex and non-routine. There is considerable responsibility and autonomy and control or guidance of others is often required.
Level 4	Competence which involves the application of knowledge in a broad range of complex, technical or professional work activities performed in a variety of contexts and with a substantial degree of personal responsibility and autonomy. Responsibility for the work of others and the allocation of resources is often present.
Level 5	Competence which involves the application of a range of fundamental principles across a wide and often unpredictable variety of contexts. Very substantial personal autonomy and often significant responsibility for the work of others and for the allocation of substantial resources features strongly, as do personal accountabilities for analysis, diagnosis, design, planning, execution and evaluation.

Quelle: QCA; http://www.qca.org.uk/nq/framework/index.asp, 6.2.2003

Darstellung III Sussex Learning and Skills Council members

Name	Association/Position	Sector/interest
Alison Atkinson	Coordinator, Center for Professional Development, University of Brighton	Higher education sector
Henry Ball	Executive Director Sussex Learning and Skills Council	Ex officio
Alan Bealby	Previously Director, Broadband Customer Service, British Telecommunications	Business
Ken Bodfish	Board Member, SEEDA	SEEDA
Norman Boyland (Chairman)	Previously Director and Vice President SmithKline Beecham	Business
Richard Bunker	Director of Education West Sussex County Council	Young people, special needs, adult and community education
Maurice Denyer	Finance Director and Company Secretary, Fowler Group of Companies	Business
Patricia Egan	Principal, Pan Aviation Training Services	Business
Steve Foster	Assistant Branch Secretary UNISON, Brighton &Hove	Trade unions
Rob Fryatt	Chairman, Association of South East Colleges and Chairman of Governors, Crawley College	FE and sixth form college sector
Jacky Harding	Elected Member Brighton &Hove Council	Local authorities
Marie Harris	Business Development Manager Crawley College	Young people, special needs, adult and community education
James Hicks	Chairman, Amplicon Liveline	Business
Rik Prowen	Operations Director, JS Humidifiers	Business
Denise Stokoe	Director of Education East Sussex County Council	Local authorities
Stephen Gauntlett	Managing Director, Sussex Careers Services	Observer
Alison Parker	Director for Surrey and Sussex, GOSE	Observer
Julia Sweeney	District Manager, Jobcentre Plus	Observer
Stephen Tregidgo	General Manager, West Sussex Careers	Observer

Quelle: Sussex Learning and Skills Council, Local Strategic Plan 2002-2005

Bücher

Der Abteilung „Arbeitsmarktpolitik und Beschäftigung“

(nur im Buchhandel erhältlich)

Dietmar Dathe, Günther Schmid
Urbane Beschäftigungsdynamik. Berlin im Standortvergleich mit Ballungsregionen
2001
Berlin, edition sigma
175 S.

Werner Eichhorst, Stefan Profit, Eric Thode
in Zusammenarbeit mit der Arbeitsgruppe „Benchmarking“ des „Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit“: Gerhard Fels, Rolf G. Heinze, Heide Pfarr, Günther Schmid, Wolfgang Streeck
Benchmarking Deutschland: Arbeitsmarkt und Beschäftigung. Bericht der Arbeitsgruppe Benchmarking und der Bertelsmann-Stiftung
2001
Berlin/Heidelberg/New York, Springer
440 S.

European Academy of the Urban Environment
New institutional arrangements in the labour market. Transitional labour markets as a new full employment concept
1998
Berlin, EA.UE series „The Urban Environment in Europe“
135 S.

Jürgen Gabriel, Michael Neugart (Hg.)
Ökonomie als Grundlage politischer Entscheidungen
2001
Opladen, Leske + Budrich
343 S.

Silke Gülker, Christoph Hilbert, Klaus Schömann
Lernen von den Nachbarn. Qualifikationsbedarf in Ländern der OECD
2000
Bielefeld, W. Bertelsmann Verlag
126 S.

Max Kaase, Günther Schmid
Eine lernende Demokratie - 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland
WZB-Jahrbuch 1999
1999
Berlin, edition sigma
586 S.

Jaap de Koning and Hugh Mosley (Eds.)
Labour Market Policy and Unemployment: Impact and Process Evaluations in Selected European Countries
2001
Cheltenham, UK, Edward Elgar
317 S.

Hugh Mosley, Jacqueline O’Reilly, Klaus Schömann (Eds.)
Labour Markets, Gender and Institutional Change. Essays in Honour of Günther Schmid
2002
Cheltenham, UK, Edward Elgar
382 S.

Michael Neugart, Klaus Schömann (Hg)
Forecasting Labour Markets in OECD Countries. Measuring and Tackling Mismatches
2002
Cheltenham, UK, Edward Elgar
322 S.

Jacqueline O’Reilly, Colette Fagan (Eds.)
Part-Time Prospects. An International Comparison
1998
London/New York, Routledge
304 S.

Jacqueline O’Reilly, Inmaculada Cebrián and Michel Lallemant (Eds.)
Working-Time Changes: Social Integration Through Transitional Labour Markets
2000

Cheltenham, UK, Edward Elgar
369 S.

Heidi Oschmiansky, Günther Schmid und Bettina Uhrig unter Mitarbeit von Thomas Heitmann
Qualifikation und Beschäftigung. Jobrotation als Instrument der Weiterbildung und Integration von Arbeitslosen
2001
Bonn, Friedrich-Ebert-Stiftung, Schriftenreihe der Abteilung „Arbeit und Sozialpolitik“
83 S.

Birgitta Rabe
Implementation von Arbeitsmarktpolitik durch Verhandlungen. Eine spieltheoretische Analyse
2000
Berlin, edition sigma
254 S.

Günther Schmid, Jacqueline O'Reilly, Klaus Schömann (Eds.)
International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation
1996
Cheltenham, UK, Edward Elgar
954 S.

Günther Schmid, Bernard Gazier (Eds.)
The Dynamics of Full Employment. Social Integration Through Transitional Labour Markets
2002
Cheltenham, UK, Edward Elgar
443 S.

Günther Schmid
Wege in eine neue Vollbeschäftigung. Übergangsarbeitsmärkte und aktivierende Arbeitsmarktpolitik
2002
Frankfurt/Main, Campus
477 S.

Klaus Schömann, Ralf Rogowski, Thomas Kruppe
Labour Market Efficiency in the European Union. Employment Protection and Fixed-Term Contracts
1998
London/New York, Routledge
214 S.

Sylvia Zühlke
Beschäftigungschancen durch berufliche Mobilität? Arbeitslosigkeit, Weiterbildung und Berufswechsel in Ostdeutschland
2000
Berlin, edition sigma
206 S.

Abteilung Arbeitsmarktpolitik und Beschäftigung

Discussion Papers 2000

Klaus Schömann, Stefanie Flechtner, Ralf Mytzek, Isabelle Schömann
Moving towards Employment Insurance - Unemployment Insurance and Employment Protection in the OECD
Bestell-Nr.: FS I 00 - 201

Dietmar Dathe and Günther Schmid
Determinants of Business and Personal Services: Evidence from West-German Regions
Bestell-Nr.: FS I 00 - 202

Günther Schmid
Beyond Conventional Service Economics: Utility Services, Service-Product Chains, and Job Services
Bestell-Nr.: FS I 00 - 203

Heidi Oschmiansky, Günther Schmid
Wandel der Erwerbsformen. Berlin und die Bundesrepublik im Vergleich
Bestell-Nr.: FS I 00 – 204

Dominique Anxo, Jacqueline O'Reilly
Beschäftigung, Arbeitszeit und Übergangsarbeitsmärkte in vergleichender Perspektive
Bestell-Nr.: FS I 00 - 205

Thomas Kruppe
The Dynamics of Dependent Employment and Unemployment – A Comparison of Different Data Sources
Bestell-Nr.: FS I 00 – 206

Heidi Gottfried, Jacqueline O'Reilly
Der Geschlechtervertrag in Deutschland und Japan: Die Schwäche eines starken Versorger-modells
Bestell-Nr.: FS I 00 - 207

Birgitta Rabe
Wirkungen aktiver Arbeitsmarktpolitik. Evaluierungsergebnisse für Deutschland, Schweden, Dänemark und die Niederlande
Bestell-Nr.: FS I 00-208

Michael Neugart
The Supply of New Engineers in Germany
Bestell-Nr.: FS I 00-209

Rolf Becker
Studierbereitschaft und Wahl von ingenieurwissenschaftlichen Studienfächern. Eine empirische Untersuchung sächsischer Abiturienten der Abschlussjahrgänge 1996, 1998 und 2000
Bestell-Nr.: FS I 00-210

Donald Storrie and Hans Bjurek
Benchmarking European Labour Market Performance with Efficiency Frontier Techniques
Bestell-Nr.: FS I 00-211

Discussion Papers 2001

Achim Kemmerling
Die Messung des Sozialstaates. Beschäftigungspolitische Unterschiede zwischen Brutto- und Nettosozialleistungsquote
Bestell-Nr.: FS I 01 - 201

Isabelle Schömann
Berufliche Bildung antizipativ gestalten: die Rolle der Belegschaftsvertretungen. Ein europäischer Vergleich
Bestell-Nr.: FS I 01 - 202

Hugh Mosley, Holger Schütz, Nicole Breyer
Management by Objectives in European Public Employment Systems
Bestell-Nr.: FS I 01 - 203

Robert Arnkil and Timo Spangar
Comparing Recent Danish, Finnish and Swedish Labour Market Policy Reforms
Bestell-Nr.: FS I 01 - 204

Günther Schmid unter Mitarbeit von Kai-Uwe Müller
Die Zukunft der Erwerbsarbeit. Thesen und Perspektiven für Mecklenburg-Vorpommern
Bestell-Nr.: FS I 01 - 205

Frank Oschmiansky, Silke Kull, Günther Schmid
Faule Arbeitslose? Politische Konjunkturen einer Debatte
Bestell-Nr.: FS I 01 - 206

Sabine Berghahn
Ehe als Übergangsarbeitsmarkt?
Bestell-Nr.: FS I 01 – 207

Jan Johannesson
On the Efficiency of Placement Service and Programme Placement at the Public Employment Offices in Sweden
Bestell-Nr.: FS I 01 – 208

Michael Neugart and Jan Tuinstra
Endogenous Fluctuations in the Demand for Education
Bestell-Nr.: FS I 01 – 209

Discussion Papers 2002

Sophie Rouault
Multiple jobholding and path-dependent employment regimes – answering the qualification and protection needs of multiple jobholders
Bestell-Nr.: FS I 02 - 201

Sophie Rouault, Heidi Oschmiansky, Isabelle Schömann (Hg.)
Reacting in time to qualification needs: Towards a cooperative implementation?
Bestell-Nr.: FS I 02 - 202

Michael Neugart and Donald Storrie
Temporary Work Agencies and Equilibrium Unemployment
Bestell-Nr.: FS I 02 - 203

Ruud Muffels, Ton Wilthagen, Nick van den Heuvel
Labour Market Transitions and Employment Regimes: Evidence on the Flexibility-Security Nexus in Transitional Labour Markets
Bestell-Nr.: FS I 02 - 204

Heidi Oschmiansky
Implementation von Jobrotation im Gesundheits- und Pflegebereich – ein dänisch-deutscher Vergleich
Bestell-Nr.: FS I 02 - 205

Michael Neugart and Klaus Schömann
Employment Outlooks: Why forecast the labour market and for whom?
Bestell-Nr.: FS I 02-206

Markus Gangl
Welfare State Stabilization of Employment Careers: Unemployment Benefits and Job Histories in the United States and West Germany
Bestell-Nr.: FS I 02-207

Markus Gangl
Unemployment Benefits as a Search Subsidy: New Evidence on Duration and Wage Effects of Unemployment Insurance
Bestell-Nr.: FS I 02-208

Hugh Mosley, Holger Schütz, Günther Schmid
Effizienzmobilisierung der Arbeitsverwaltung: Leistungsvergleich und Lernen von guten Praktiken (Benchmarking)
Bestell-Nr.: FS I 02-209

Ronald Schettkat
Institutions in the Economic Fitness Landscape
What Impact do Welfare State Institutions have on Economic Performance?
Bestell-Nr.: FS I 02-210

Christoph Hilbert und Ralf Mytzek
Strategische und methodische Ansatzpunkte zur Ermittlung des regionalen Qualifikationsbedarfs
Bestell-Nr. FS I 02-211

Ronald Schettkat
Differences in US-German Time-Allocation
Why do Americans work longer hours than Germans?
Bestell-Nr. FS I 02-212

Frank Oschmiansky und Bernd Reissert
Förderung von Übergangsarbeitsmärkten in Berlin und Brandenburg: eine quantitative Untersuchung
Bestell-Nr. FS I 02-213

Oliver Bruttel
Die Privatisierung der öffentlichen Arbeitsverwaltung am Beispiel Australiens
Bestell-Nr. FS I 02-214

Neu ab 2003:

Der Schwerpunkt I „*Arbeit, Sozialstruktur und Sozialstaat* (ARS)“ besteht seit dem 1. Januar 2003. Er umfasst die Abteilungen *Arbeitsmarktpolitik und Beschäftigung* (AB), *Ungleichheit und soziale Integration* (USI) und die Arbeitsgruppe *Public Health* (PH).

Abteilung
Arbeitsmarktpolitik und
Beschäftigung

Discussion Papers 2003

Carroll Haak
Weiterbildung in kleinen und mittleren Betrieben: Ein deutsch-dänischer Vergleich
Bestell-Nr.: SP 1 2003-101

Günther Schmid
Gleichheit und Effizienz auf dem Arbeitsmarkt: Überlegungen zum Wandel und zur Gestaltung des „Geschlechtervertrages“
Bestell-Nr.: SP 1 2003-102

Holger Schütz
Controlling von Arbeitsverwaltungen im internationalen Vergleich
Bestell-Nr.: SP 1 2003-103

Stefan Schröter
Berufliche Weiterbildung in Großbritannien für gering qualifizierte Arbeitskräfte
Bestell-Nr.: SP 1 2003-104

Bei Ihren Bestellungen von WZB-Papers schicken Sie bitte unbedingt einen an Sie adressierten Aufkleber mit sowie je paper eine Briefmarke im Wert von 0,51 Euro oder einen "Coupon Réponse International " (für Besteller aus dem Ausland)

Please send a self addressed label and postage stamps in the amount of 0,51 Euro or one "Coupon-Réponse International" (if you are ordering from outside Germany) for each WZB-paper requested

Bestellschein ***Order Form***

Absender / Return Address:

Wissenschaftszentrum Berlin
für Sozialforschung
Presse- und Informationsreferat
Reichpietschufer 50

D-10785 Berlin-Tiergarten

Hiermit bestelle ich folgende(s) Discussion paper(s):

Please send me the following Discussion paper(s):

Bestell-Nr. / Order no.	**Autor/in, Kurztitel / Author(s) / Title(s) in brief**