

Der Beitrag der beruflichen Bildung zur europäischen Agenda 2010

Erkenntnisse aus der „Maastricht-Studie“

► Die im Herbst 2004 unter maßgeblicher Mitwirkung des BIBB abgeschlossene „Maastricht-Studie“ diente der Bestandsaufnahme der nationalen Berufsbildungspolitiken in den Staaten der Europäischen Union. Sie zeigt auf, inwieweit die vom Europäischen Rat von Lissabon im Jahre 2000 verabschiedete „Agenda 2010“ bereits umgesetzt ist, und was im Hinblick auf die dort gesteckten Ziele zu tun bleibt. Vordringlich sind laut Studie Maßnahmen für Geringqualifizierte, die Kompetenzentwicklung älterer Arbeitnehmer, die Verbindung von beruflicher und akademischer Bildung, Investitionen in die Berufsbildung sowie die Förderung der Mobilität.



FRIEDERIKE BEHRINGER

Dr. rer. soc. Leiterin des Arbeitsbereichs „Kosten, Nutzen, Finanzierung“ im BIBB



GEORG HANF

Dr. phil., wiss. Mitarbeiter im Arbeitsbereich „Internationale Zusammenarbeit in der Berufsbildung, Bildungsmarketing“ im BIBB

Hintergrund der Studie

Der Europäische Rat von Lissabon hat im Jahr 2000 eine Agenda 2010 verabschiedet, deren Ziel es ist, in der Europäischen Union einen hoch dynamischen und wettbewerbsfähigen wissensbasierten Wirtschaftsraum zu schaffen, der durch nachhaltiges Wachstum, mehr und bessere Beschäftigungsmöglichkeiten sowie soziale Kohäsion gekennzeichnet ist. Das Ziel soll durch einen integrierten Politikansatz in den Ländern der Union und auf Gemeinschaftsebene erreicht werden. Von zentraler Bedeutung ist dabei eine Strategie lebenslangen Lernens, wobei der beruflichen Bildung, neben der allgemeinen und höheren Bildung, eine besondere Rolle zukommt.

Der Beitrag der beruflichen Bildung zur Erreichung des Ziels von Lissabon stand im Zentrum einer Studie, die Anfang 2004 von der Europäischen Kommission in Auftrag gegeben wurde. Die Untersuchung sollte drei Felder in den Blick nehmen:

1. Fortschritte in den nationalen Berufsbildungssystemen im Hinblick auf die in Lissabon gesetzten Vorgaben (Bildungspolitik)
2. Innovationen in den Lehr-/Lernprozessen (Pädagogik)
3. Entwicklung von Kompetenzen für den europäischen Arbeitsmarkt (Beschäftigung).

Gleichzeitig galt es, auch die Debatte über künftige Entwicklungen auf nationaler und europäischer Ebene anzuregen. Die Studie diente der Vorbereitung der Berufsbildungs-Konferenz der niederländischen Präsidentschaft Dezember 2004 in Maastricht. Ihre Ergebnisse wurden dort präsentiert und diskutiert und fanden in das abschließende Communiqué Eingang.

Die Studie wurde von einem Konsortium unter Leitung der britischen Qualifications and Curriculum Authority (QCA) durchgeführt. Zu diesem Konsortium gehörten neben dem

Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB) noch weitere neun Berufsbildungsinstitutionen.¹ Insgesamt waren 31 Länder einbezogen: alte und neue Mitgliedsstaaten der Europäischen Union, die Länder des europäischen Wirtschaftsraums sowie die Kandidaten Rumänien, Bulgarien, Türkei. Die im Konsortium vertretenen Länder haben jeweils Cluster von drei bis fünf Ländern koordiniert.

Die Analyse konzentrierte sich im wesentlichen auf Material aus drei Quellen: (1) Europäische und internationale Forschungsberichte, Statistiken und politische Dokumente, (2) Antworten der Generaldirektoren für Berufsbildung von 31 Ländern auf einen Fragebogen zur Selbstevaluation, (3) 31 Länderberichte zu speziellen Themen, die durch die erstgenannten Quellen nicht abgedeckt waren. Außerdem haben die Generaldirektion Bildung und Kultur der Europäischen Kommission, das CEDEFOP, ETF und die europäischen Sozialpartner mit Informationen und Diskussionen zur Studie beigetragen. Von der Anlage und vom Ablauf her handelte es sich bei dieser Studie um ein bislang einmaliges Vorhaben.

Das BIBB hat das Design der Studie mitentwickelt; es hat einen Teil der EU-Quellen ausgewertet; es hat einen nationalen Bericht erstellt sowie die Berichte eines Länderclusters (Finnland, Österreich, Ungarn) koordiniert. Das BIBB zeichnet verantwortlich für das Kapitel zu Effektivität und Effizienz beruflicher Bildung und hat in diesem Zusammenhang die europäische Datenlage einer kritischen Prüfung unterzogen. Schließlich hat das BIBB an der Gesamtedaktion des Berichts mitgewirkt.

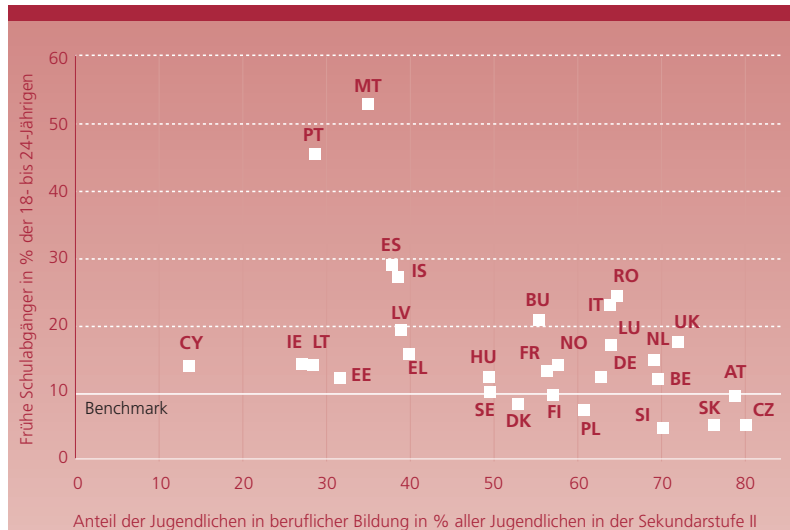
Wesentliche Erkenntnisse und Botschaften der Studie

EFFEKTIVITÄT UND EFFIZIENZ BERUFLICHER BILDUNG

Die Teilnahmeraten an beruflicher Ausbildung sind in vielen Mitgliedsstaaten bereits ziemlich hoch, aber sicher noch graduell zu steigern. Die eigentliche Herausforderung ist jedoch die Qualität des Angebots, mit der Berufsbildung für die potenziellen Nutzer attraktiver gemacht werden könnte und wodurch Brücken zwischen beruflicher und allgemeiner Bildung geschlagen werden könnten.

Der Anteil der 20- bis 24jährigen², die mindestens den Abschluss der Sekundarstufe II erreicht haben, lag im EU-Durchschnitt im Jahr 2003 bei 76,7% (EU-25), in den „alten“ Mitgliedsstaaten bei 73,8% und in Deutschland bei 72,5%. In Deutschland ist bei diesem Indikator im letzten Jahrzehnt ein Rückgang um etwa zehn Prozentpunkte zu verzeichnen, der möglicherweise mit einem höheren Alter bei Erreichen des Abschlusses (durch Wartezeiten und Bildungsschleifen) zusammenhängt. Im Europa der 15 Mit-

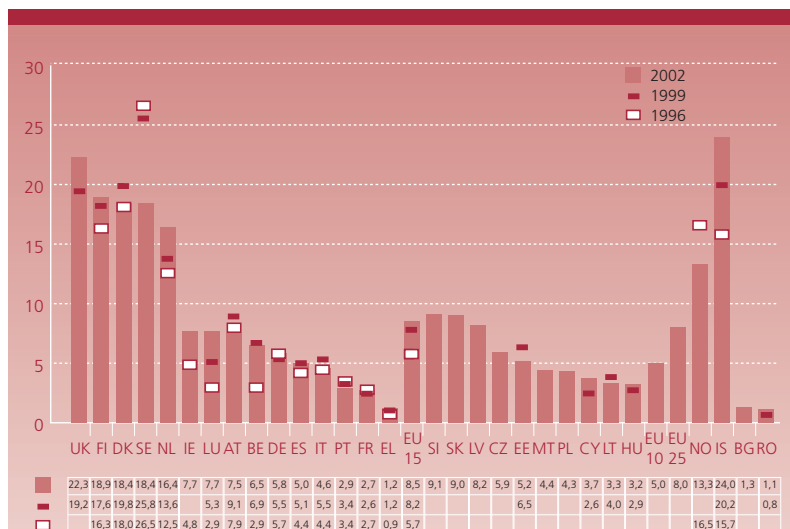
Abbildung 1 **Jugendliche in Berufsbildung/Berufsvorbereitung (Sekundarstufe II) und frühe Schulabgänger, 2002** (in Prozent)



Quelle: Eurostat Datenbank *New Cronos*, 30. 7. 2004. Für **Frühe Schulabgänger**: Strukturindikatoren, Soziale Kohäsion IV.5.2/5.3. Unzuverlässige oder unsichere Daten für SI, vorläufige Daten für UK. Frühe Schulabgänger: 18- bis 24-Jährige, die nicht über einen Abschluss der Sekundarstufe II verfügen und die zugleich im Bezugszeitraum von vier Wochen vor der Erhebung an keiner Aus- oder Weiterbildungsmaßnahme teilgenommen haben, als Anteil an der Gesamtbevölkerung der gleichen Altersgruppe (ohne die Personen, die zu den Fragen „höchster erreichter Ausbildungsstand“ und „Teilnahme an Aus- und Weiterbildung“ keine Angabe gemacht haben). In DK, LU, IS, NO, EE, LV, LT, CY, MT und SI ist die hohe Variabilität der Ergebnisse im Zeitverlauf teilweise auf einen niedrigen Stichprobenumfang zurückzuführen. **Jugendliche in Berufsbildung/Berufsvorbereitung**: eigene Berechnungen auf Basis von Eurostat Daten (*New Cronos*, theme3-educ-educat-enrol1a_t-iscsed3, isced3pv, isced3voc). Mit einbezogen in die Analyse sind EU-25, IS, NO, BG und RO. Jugendliche in Berufsbildung/Berufsvorbereitung: Jugendliche, die sich in Berufsbildung oder Berufsvorbereitung befinden, als Anteil an allen Jugendlichen in der Sekundarstufe II.

* AT: Österreich; BE: Belgien; BG: Bulgarien; CZ: Tschechische Republik; CY: Zypern; DE: Deutschland; DK: Dänemark; EE: Estland; EL: Griechenland; ES: Spanien; FI: Finnland; FR: Frankreich; HU: Ungarn; IE: Irland; IS: Island; IT: Italien; LT: Litauen; LU: Luxemburg; LV: Lettland; MT: Malta; NL: Niederlande; NO: Norwegen; PL: Polen; PT: Portugal; RO: Rumänien; SE: Schweden; SI: Slowenien; SK: Slowakei; UK: Vereinigtes Königreich und Nordirland

Abbildung 2 **Teilnahme am Lebenslangen Lernen (2002, 1999, 1996)** (in Prozent der Bevölkerung im Alter von 25 bis 64 Jahren)



Quelle: Eurostat Datenbank *New Cronos*, 22. 7. 2004, Strukturindikatoren, Beschäftigung, I.5.1. Geschätzter Wert für EU15 (1996/1999). Für BE (1999), LT (2002), LU (1998), NL (1999), PT (1998/2000), FI (2000) und SE (2001) Bruch in der Zeitreihe. Für FR (alle Jahre), NL (bis 1999) und PT (bis 2000) ist der Referenzzeitraum nur eine Woche. **Lebenslanges Lernen**: 25- bis 64-Jährige, die im Bezugszeitraum von vier Wochen vor der Erhebung an Aus- oder Weiterbildungsmaßnahmen teilgenommen haben, als Anteil an der Gesamtbevölkerung der gleichen Altersgruppe (ohne die Personen, die zur Frage „Teilnahme an Aus- und Weiterbildung“ keine Angabe gemacht haben).

gliedsstaaten ist dagegen seit 1995 ein Anstieg zu verzeichnen; durch den Beitritt der neuen Mitgliedsstaaten mit ihrem durchschnittlich höheren Anteil der Absolventen des Sekundarbereichs II hat sich der europäische Durchschnitt weiter erhöht. Bei Fortsetzung der bisherigen Entwicklung kann der in Lissabon gesetzte Benchmark (85%) bis 2010 erreicht werden. Der Ländervergleich zeigt, dass ein gut ausgebauter berufliches Bildungssystem dazu beiträgt, hohe Abschlussquoten im Sekundarbereich II zu erreichen und den Schulabgang ohne Abschluss zu verringern (vgl. Abbildung 1).

Geringe Teilnahmequoten bei der beruflichen Weiterbildung bedürfen besonderer politischer Aufmerksamkeit

Die in vielen Ländern geringen Teilnahmequoten bei der beruflichen Weiterbildung bedürfen besonderer politischer Aufmerksamkeit, wenn lebenslanges Lernen Realität werden soll.

In diesem Bereich stellt der europäische Benchmark (12,5% Teilnahme an Weiterbildung, bezogen auf Personen im Alter von 25 bis 64 Jahren und auf einen Zeitraum von vier Wochen vor der Befragung) jedoch eine große Herausforderung für die meisten Staaten dar. Im Durchschnitt lag die Teilnahmequote 2002 bei 8,0% (D: 5,8%). Zwar zeigen die Daten für 2003 einen rapiden Anstieg auf 9,7% an, der jedoch in erheblichem Maße mit den Veränderungen im Erhebungskonzept der zugrunde liegenden Befragungen zu erklären ist. Die Beteiligung an lebenslangem Lernen ist in der Vergangenheit nur sehr langsam gestiegen, in Deutschland beispielsweise von 1996 bis 2002 nur um 0,1 Prozentpunkt (vgl. Abbildung 2).

Die verfügbaren Daten und Analysen zeigen, dass Investitionen in Bildung zu hohen Erträgen führen – bei den Individuen (in Form von höherem Arbeitseinkommen und geringerer Arbeitslosigkeit), bei den Unternehmen (in Form von Wettbewerbsfähigkeit, Marktanteil, Anpassungsfähigkeit an technologischen Wandel) und für die Gesellschaft insgesamt (Wirtschaftswachstum, Gesundheit und Inanspruchnahme von Sozialleistungen, demokratische Teilhabe – um nur jeweils einige Bereiche zu nennen). Bei diesen Untersuchungen ist aber die Bedeutung der beruflichen Bildung nicht gesondert zu identifizieren. Und schließlich kommt es auch darauf an, wie die Investitionen in Bildung verteilt sind: Die Förderung des lebenslangen Lernens ge-

rade bei denjenigen, die den größten Bedarf daran haben (gering Qualifizierte) lohnt sich auch aus ökonomischen Gründen – nicht nur mit Blick auf Gleichheitsüberlegungen und soziale Integration.

Eine Steigerung der Ausgaben für Berufsbildung ist dringend erforderlich. Höhere Investitionen in Bildung sind aber offensichtlich nicht immer eine hinreichende Bedingung zur Erzielung besserer Ergebnisse. Darauf deuten eine Reihe vorliegender Studien hin. Die Länderberichte, die eigens für die Maastricht-Studie erarbeitet wurden, widmen sich auch dem Thema Effizienz, wobei die Mehrzahl der Länder Ineffizienzen benennt. Einige Länder haben Maßnahmen zur Steigerung der Effizienz beruflicher Bildung in die Wege geleitet oder geplant. Dabei werden häufig genannt:

- die Erhöhung der Gestaltungsfreiräume der Bildungseinrichtungen (insbesondere in den Bereichen Personalmanagement, Planung und Strukturen sowie Ressourcenverwaltung);
- die Einbeziehung der Sozialpartner (um die Verbesserung der Ausbildungsqualität zu unterstützen und auf Veränderungen der Arbeitsmarkterfordernisse besser zu reagieren);
- Steuererleichterungen u. ä. als Anreize für Individuen und Betriebe, die Ausgaben für Bildung zu steigern;
- Fondsfinanzierung mit freiwilligen oder obligatorischen Beiträgen der Betriebe, gestützt beispielsweise auf Vereinbarungen der Sozialpartner.

MANGEL AN AUSSAGEKRÄFTIGEN, KOHÄRENTEN DATEN

Zur Abschätzung der Effizienz beruflicher Bildung sind Daten zu den Ausgaben für diesen Bildungsbereich ebenso erforderlich wie zu seinen Ergebnissen – und hinsichtlich des Inputs wie des Outputs besteht ein eklatanter Mangel an adäquaten Daten.

Die Ausgaben der öffentlichen Hand (in Relation zum Brutto sozialprodukt (BSP) werden regelmäßig ausgewiesen, allerdings lässt sich keine Aussage zum Anteil der Ausgaben für berufliche Bildung treffen. Direkte Ergebnisse zu den Leistungen der beruflichen Bildung in Schulen und Unternehmen liegen nicht vor – eine den PISA-Studien vergleichbare Kompetenzmessung bei Absolventen beruflicher Bildungsgänge gibt es bislang nicht.

Der Mangel an adäquaten und kohärenten Daten zu den Inputs wie zu den Ergebnissen der Berufsbildung ist ein ernstes Problem, das strategische Planungen behindert. Dieser Mangel ist dringend zu beheben. Dies ist die Voraussetzung für eine integrierte, kontinuierliche Berichterstattung über die Berufsbildungssysteme.

INNOVATIONEN IN DEN LEHR-/LERNPROZESSEN

Die im Rahmen der verstärkten Zusammenarbeit (Kopenhagen-Prozess) entwickelten Aktionslinien sind wichtige Hebel, um Politiken des lebenslangen Lernens voranzubringen. Sie sind jedoch in ihrer jetzigen Form unvollständig, weil Innovationen im Lehren und Lernen kaum darin vorkommen, sondern den Programmen überlassen bleiben.

Es findet – offensichtlich oft vermittelt über europäische Zusammenarbeit – in vielen Ländern ein Paradigmenwechsel hinsichtlich der Ziele und Inhalte von Ausbildung statt: breit angelegte berufliche Kompetenzen, die am Arbeitsplatz erworben werden, sind das Leitkonzept für eine Reihe curriculärer Reformen.

Der Umgang mit Informations- und Kommunikationstechnologien wird in den meisten europäischen Länder am ehesten eingebettet in Arbeits- und Geschäftsprozesse erlernt, und nicht in simulierten Aktivitäten. Die Aktionen und Diskussionen zu E-Learning sollten – nach einem Schub von Investitionen in Hard- und Software – stärker auf eine pädagogisch sinnvolle Integration von E-Learning in komplexe Lern- und Arbeitsprozesse ausgerichtet werden.

Den Lehrern und Ausbildern kommt eine fundamentale Bedeutung für die Erreichung des Lissabonziels zu. Deshalb sollte die gegenwärtig vorherrschende Fragmentierung in der Qualifizierung des Bildungspersonals überwunden werden. Eine stärkere grenzübergreifende Kooperation zwischen Einrichtungen der Lehrerausbildung könnte hier helfen.

In der Kopenhagen-Deklaration wurde der Qualitätssicherung Priorität eingeräumt. In den Mitgliedsstaaten haben sich sehr unterschiedliche Konzepte von Qualität und Qualitätssicherung entwickelt; am weitesten verbreitet sind Selbstevaluationen anhand gegebener Standards. Ein Transfer von Verfahren zwischen Mitgliedsstaaten mit langer Tradition in Qualitätssicherung und Neulingen auf diesem Feld scheint hier besonders sinnvoll.

KOMPETENZEN FÜR DEN EUROPÄISCHEN ARBEITSMARKT

Berufsbildung trägt entscheidend dazu bei, sozialen Anschluss zu vermeiden oder zu überwinden. Besondere Programme für Benachteiligte sind zwar kostenintensiv, aber sie zeigen Wirkung. Beratungssysteme spielen eine wichtige Rolle, wenn es darum geht, Jugendliche in Ausbildung oder in Beschäftigung (zurück-)zubringen.

Die Beschäftigung älterer Arbeitnehmer (55 bis 64 Jahre) stellt eine besondere Herausforderung dar. Das vorgegebene Ziel für 2010 lautet hier: Mindestens 50% der Altersgruppe sollen erwerbstätig sein. Während vor allem

skandinavische Länder dieses Ziel weit übertreffen, liegt Deutschland (noch) knapp darunter (ca. 48%). Viele Initiativen bieten Bildungsmöglichkeiten für ältere Arbeitnehmer, aber es gibt nur geringe Anzeichen für profunde Ansätze im Rahmen umfassender Strategien lebenslangen Lernens. Initiativen sollten sich darauf konzentrieren, die Arbeitswelt älterenfreundlich zu gestalten und Lernangebote für diese Zielgruppe entwickeln, die in dieser Phase des Berufslebens möglicherweise noch einmal neue Aufgaben wahrnimmt.

In der Europäischen Union entwickelt sich ein offenerer, europäischer Arbeitsmarkt. Berufliche Bildung kann Friktionen abmildern, die gegenwärtig die Mobilität von Arbeitnehmern und Lernenden behindern. Allerdings ist berufliche Bildung nicht die entscheidende Kraft, die tatsächlich mehr Mobilität herbeiführt; sie leistet hierbei eher einen bescheidenen Beitrag.

Ausblick

Berufsbildung in Europa beruht auf Werten, Prioritäten und Infrastrukturen nationaler, sektoraler, regionaler und lokaler Subsysteme. Die wachsende Zusammenarbeit auf europäischer Ebene gibt Anstöße und Unterstützung für den weiteren Ausbau der Systeme im Hinblick auf ihre ökonomische und soziale Leistungsfähigkeit.

Die seit Lissabon eingeführte offene Methode der Koordination zwischen Mitgliedsstaaten und EU-Kommission sollte künftig weitere Kreise von Politikern, Praktikern und Forschern einbeziehen und nicht einem kleinen Kreis von Berufs-Europäern überlassen bleiben. ■

Anmerkungen

- 1 Centre d'Études et de Recherches sur les Qualifications (CEREQ/Marseille), Centrum voor innovatie van opleidingen (CINOP/'s-Hertogenbosch), Istituto per lo Sviluppo della Formazione Professionale dei Lavoratori (ISFOL/Rom); National Training Fund/Prag, Danish Technological Institute (DTI)/Kopenhagen, Navigator Consulting/Athen, Institut für Technik und Bildung (ITB)/Bremen.
- 2 Dieser Strukturindikator wird von Eurostat regelmäßig ausgewiesen. Daneben wird der Anteil der 22-Jährigen, die mindestens den Abschluss der Sekundarstufe II erreicht haben, als Indikator verwendet. Dieser Indikator ist aber für internationale Vergleiche nicht uneingeschränkt nutzbar, weil der Stichprobenumfang in einigen Staaten zu gering ist. Alle Zahlenangaben nach Eurostat, Datenquelle Arbeitskräfteerhebung (Labour Force Survey).