

Frankreichs Fondssystem für Weiterbildung – Eine Alternative zu „Eigenverantwortung“ und „Co-Investition“

Ingrid Drexel

In der aktuellen Diskussion um die Aufbringung von Geld und Zeit für Weiterbildung dominieren zwei Strukturmodelle: das Modell der „Eigenverantwortung“ der Arbeitnehmer und das ihrer „Co-Investition“. Ziel dieses Beitrags ist es, diese die Arbeitnehmer belastenden Modelle zu hinterfragen und zu zeigen, dass sie höchst problematische Restriktionseffekte für die Weiterbildungsteilnahme haben müssen. Als Alternative sollen gesellschaftlich gesteuerte Fondssysteme – ihre Konstruktions- und Funktionsprinzipien und ihre Potenziale – Profil gewinnen und beurteilbar werden. Dieser Zielsetzung dienen eine Modelldiskussion und die empirische Analyse von Frankreichs fondsgestütztem Weiterbildungssystem. Der Beitrag ist kein Plädoyer für eine unvermittelte Übertragung dieses Systems auf Deutschland; doch will er Anstöße geben für eine Diskussion über eine mögliche deutsche Variante des Fondsmodells.

1

Wer trägt den Aufwand für Lebenslanges Lernen?

Berufliches Lernen muss deutlich zunehmen, alle Mitglieder der Gesellschaft einbeziehen und sich über das gesamte (Erwerbs-)Leben erstrecken – das ist der rationale Kern der allgegenwärtigen Programmatik des „Lebenslangen Lernens“, darin besteht Konsens aller gesellschaftlichen Akteure. Konsens besteht weithin auch darin, dass – ungeachtet der viel thematisierten, wenn auch empirisch kaum zu belegenden (Grünewald u. a. 2003, S. 135) Zunahme von informellem Lernen im Arbeitsprozess – die Bedeutung formalisierter Weiterbildung weiter wächst und deshalb Finanzmittel und Zeitaufwand steigen müssen. Dissens besteht jedoch darin, wer diese Ressourcen aufbringen soll; eine umfassende Lösung wird gesucht.

Drei Strukturmodelle mit vielfältigen Varianten sind in der Diskussion:

- die Übernahme von zeitlichem- und finanziellem Aufwand durch den einzelnen Arbeitnehmer: das Modell der „Eigenverantwortung“;
- die gemeinsame Übernahme dieser Aufwände durch Betrieb und Arbeitnehmer: das Modell der „Co-Investition“;
- sowie Pflichtbeiträge der Betriebe, die – eventuell zusammen mit staatlichen Zuschüssen – ein Umlagesystem speisen: das „Fondsmodell“.

Diese Strukturmodelle bedeuten sehr unterschiedliche Lösungen eines evidenten Verteilungskonflikts. Sie bedeuten aber auch – so ein zentrales Argument dieses Beitrags – Unterschiede in der Steuerung der Weiterbildungsteilnahme und damit sehr unterschiedliche Wahrscheinlichkeiten, dass die Ziele des Lebenslangen Lernens – mehr Lernen für Alle ein Leben lang – auch tatsächlich erreicht werden.

Dieser Beitrag diskutiert zunächst die Schwächen, die in dieser Hinsicht bei den Modellen der „Eigenverantwortung“ und der „Co-Investition“ bestehen, und stellt ihnen die Potenziale von Fondsmodellen gegenüber; besondere Aufmerksamkeit gilt bei dieser Modelldiskussion der Ressource Zeit, um die hier oft angenommenen größeren Konzessionsmöglichkeiten zu problematisieren (Kap. 2). Anschließend wird, um die „Machbarkeit“ des Fondsmodells zu zeigen und konkrete Anschauung zu schaffen, eine spezifische Variante dieses Modells analysiert: Frankreichs Weiterbildungssystem und seine eindrucksvolle, wenn auch nicht uneingeschränkte Erfolgsgeschichte, die derzeit mit einer Reform einen ebenso kritischen wie aufschlussreichen Moment erlebt (Kap. 3). Abschließend folgen Anregungen für die deutsche Diskussion um Finanz- und Zeitressourcen für Weiterbildung (Kap. 4). Weitgehend ausgespart bleiben insbesondere die vielfältigen Vorschläge zur organisatorischen Ausgestaltung der genannten Strukturmodelle (Gutschein- und Kontensysteme etc.).

2

Eigenverantwortung, Co-Investition oder Fonds

Das in Wirtschaft, Politik und Wissenschaft propagierte Modell der „Eigenverantwortung“ der Arbeitnehmer für Weiterbildung beinhaltet, dass diese hierfür eigene Mittel und Freizeit einsetzen. Diese Form der Ressourcenaufbringung, die in den letzten Jahren stark zugenommen hat (Dobischat u. a. 2003), würde als generalisiertes Modell die Teilnahme an Weiterbildung in höchst problematischer Weise beschränken: Angesichts stagnierender bzw. sinkender Reallöhne und zwingend wachsender individueller Investition in Altersvorsorge würden Arbeitnehmer nur das Allernötigste an Weiterbildung absolvieren, oft nicht einmal das. Und auch eine Verlagerung von Weiterbildung in arbeitsfreie Zeit muss angesichts des Stands der Arbeitsintensität und möglicher Verlängerung der Arbeitszeit – beides Quelle eines wachsenden Re-

Ingrid Drexel, Dr., München.

Arbeitsschwerpunkte: Aus- und Weiterbildung vor allem in Deutschland und Frankreich; Vergleich von Bildungssystemen und ihren Beziehungen zum jeweiligen Beschäftigungssystem; Interessenvertretung im Kontext von Aus- und Weiterbildung sowie Entlohnung.

e-mail: Ingriddrexel@gmx.de

generationsbedarfs der Arbeitnehmer – Tendenzen zur Minimierung von Weiterbildungsaktivitäten nach sich ziehen. Über diese in individuelle Ressourcenaufbringung eingebauten Tendenzen darf ein zeitweiser Anstieg der Weiterbildungsteilnahme nicht hinwegtäuschen. Auch wenn manche Arbeitnehmer solche Zusatzbelastungen zeitweilig auf sich nehmen, werden sie auf Dauer dazu nicht in der Lage und bereit sein. Die skizzierten Minimierungstendenzen werden also vor allem mittel- und längerfristig wirksam werden; Anzeichen dafür zeigen sich aber bereits in der Abnahme von selbst gesteuertem Lernen in der 2. Hälfte der 90er Jahre (Grünwald u.a. 2003, S. 134).

Dieser Restriktionseffekt eines Modells individueller Ressourcenaufbringung ist noch einmal verstärkt für die Gruppe der Geringqualifizierten zu erwarten, deren Weiterbildungsbedarf doch unbestritten besonders hoch ist. Sie haben ja in aller Regel zugleich besonders niedrige Einkommen und sind deshalb nicht nur nicht in der Lage, Weiterbildung zu finanzieren, sondern auch oft gezwungen, ihre Freizeit für Zusatzeinkommen (Überstunden, Zweitjob) und für die Senkung ihrer Lebenshaltungskosten (Eigenarbeit statt Kauf von Dienstleistungen, Nutzung günstiger Einkaufsmöglichkeiten etc.) einzusetzen. Doch auch andere Gruppen von Arbeitnehmern können auf ihre „freie“ Zeit nicht verzichten: Arbeitnehmer, die Kinder oder Ältere betreuen (meist Arbeitnehmerinnen); Arbeitnehmer mit großen psychischen Arbeitsbelastungen, die sie regelmäßig verarbeiten müssen, wenn sie nicht durch burnout arbeitsunfähig werden sollen (Krankenschwestern, Lehrer etc.); und nicht zuletzt die vielen Arbeitnehmer mit schweren körperlichen Belastungen, die sich regelmäßig regenerieren müssen, um vorzeitigen Verschleiß zu vermeiden.

Insgesamt bedeutet also ein Modell, bei dem Weiterbildung in der Freizeit erfolgen muss, für große Gruppen, die weit über die Arbeitnehmer mit niedriger Basisqualifikation hinausgehen, ein fatales Dilemma. Entweder sie entziehen sich den immer wiederkehrenden Weiterbildungserfordernissen und verlieren dadurch früher oder später ihre Konkurrenzfähigkeit auf dem Arbeitsmarkt („Employability“); oder sie kommen diesen Erfordernissen nach, vernachlässigen dafür ihre physische und psychische Regeneration und verlieren damit die Basis, die Anforderungen ihrer inten-

sivierten Arbeit voll zu erfüllen – und damit gleichfalls ihre Employability. Außerdem kann das Modell der Eigenverantwortung dem geballten Requalifizierungsbedarf von Problemsituationen – etwa Restrukturierungsprozessen bei Betriebs- und Branchenkrisen – nicht gerecht werden.

In abgemilderter Form sind die skizzierten Restriktionstendenzen naturgemäß auch als Folge eines *Modells der Co-Investition von Arbeitnehmern und Arbeitgebern* zu erwarten. Es wird häufig als fairer Kompromiss empfohlen und teilweise nach der Formel konkretisiert, vom Betrieb veranlasste (oder überwiegend ihm nutzende) Weiterbildung sei zeitlich und finanziell vom ihm zu tragen, vom Arbeitnehmer initiierte (überwiegend ihm nutzende) Weiterbildung aber von diesem. Manche Vorschläge sehen zudem vor, dieses Modell umzusetzen mit Hilfe von Konten, auf denen Arbeitnehmer individuell für Weiterbildung Finanz- und/oder Zeitguthaben ansparen, die von einer „Co-Investition“ des Arbeitgebers ergänzt werden.

Solche Modelle würden zwar die Belastung der Arbeitnehmer begrenzen, aber auch sie würden die Weiterbildungsteilnahme problematisch beschränken, auch sie in besonderer Weise die der Arbeitnehmer mit niedrigem Einkommen und/oder mit Bedarf an stabilen Zeitvolumina für Regeneration oder soziale Pflichten. Die Arbeitnehmer müssten ja, um an Weiterbildung teilnehmen zu können, Lohnanteile, Überstundenzuschläge oder -ausgleichszeiten, Urlaubstage etc. aufgeben.¹ Außerdem fällt der Zeitpunkt des Weiterbildungsbedarfs eines Arbeitnehmers wohl nur im Ausnahmefall mit dem Zeitpunkt zusammen, zu dem er ausreichende Finanz- und/oder Zeitguthaben für dessen Deckung angespart hat – auch dies eine Ursache für unzureichende Weiterbildung.

Das dritte zur Diskussion stehende Modell sind *Fonds*, die durch Pflichtbeiträge der Betriebe und eventuell staatliche Zuschüsse gespeist, als Umlagesysteme von den Sozialpartnern gesteuert und von Betrieben und Arbeitnehmern per (Re-)Finanzierungsantrag genutzt werden. Bei diesem Modell gibt es nur dann Restriktionen, wenn die Pflichtbeiträge und Staatszuschüsse nicht mehr ausreichen, um den addierten Weiterbildungsbedarf aller Nutzer des Fonds zu befriedigen; ein Problem, das zu lösen ist durch politische Einigung von Tarifpartnern und eventuell Staat auf höhere Pflichtbeiträge bzw. Staatszuschüs-

se, durch ergänzende freiwillige Leistungen von Betrieben bzw. Staat und/oder durch gesellschaftlich legitimierte Prioritätensetzung bei der Nutzung.

Hingegen vermeiden Fondssysteme finanziell und zeitlich bedingte Motive der Arbeitnehmer für Weiterbildungsabstinnenz, haben also nicht die skizzierten Restriktionseffekte der die Arbeitnehmer belastenden Modelle: Die Weiterbildungskosten werden durch die Fonds getragen; und diese können Finanz- in Zeittressourcen für Weiterbildung transformieren (Lohnfortzahlung bei Bildungsurlaub, bezahlte Weiterbildungszeit etc.).

Gleichzeitig gibt es auch keine Restriktionstendenzen aufgrund von Sparinteressen des einzelnen Betriebs, da ja sein (Mindest-)Aufwand für Weiterbildung durch den Pflichtbeitrag sowieso feststeht und damit der Umfang der Weiterbildungsteilnahme seiner Arbeitnehmer davon entkoppelt ist. Eben deshalb sind auch die für Weiterbildung verfügbaren Mittel tendenziell konjunkturunabhängig, stehen also auch in Krisenzeiten zur Verfügung. Generell können mit Hilfe von Fonds Ressourcen gebündelt werden für die Bewältigung von Problemsituationen, die die Möglichkeiten des einzelnen Arbeitnehmers oder Betriebs überfordern.

Aus all diesen Gründen führen Fondssysteme auch nicht zur Ausgrenzung von Geringqualifizierten und Arbeitnehmern ohne Zeitflexibilität. Im Gegenteil: Die Ressourcen eines Fonds können ganz oder teilweise auf Problemgruppen konzentriert werden.

Das Fondsmodell hat also viele Stärken. Deshalb wird es in verschiedenen Ländern genutzt und zunehmend auch in Deutschland in die Diskussion um die künftige Finanzierung von Lebenslangem Lernen eingebracht (Nagel/Jaich 2002; Expertenkommission 2002; Drexel 2002). Teilweise werden Fondslösungen aber auch sehr kritisch gewertet: als unpraktikabel und bürokratisch, ja als kontraproduktiv für die Entwicklung von Weiterbildung, da hemmend für das Engagement der Betriebe.

Empirische Grundlagen für eine Beurteilung solcher positiver und negativer Ein-

¹ Lediglich Arbeitszeitverkürzungen, die explizit für Qualifizierungszwecke bestimmt sind, hätten nicht diesen Charakter.

schätzungen gibt es kaum. Vor diesem Hintergrund wird im nächsten Abschnitt die in Frankreich bestehende Variante eines Fondssystems skizziert, die 1971 durch ein Gesetz begründet und seither zunehmend ausgebaut wurde. Dieses System kann für Deutschland natürlich nicht zum unbesehen zu kopierenden Vorbild werden, dazu sind die Rahmenbedingungen zu unterschiedlich. Aber es kann grundsätzliche ebenso wie praktische Überlegungen in Bezug auf Deutschlands künftiges System der Ressourcenaufbringung anregen.

3

Frankreichs Fondssystem – Konstruktion, Auswirkungen und eine Reform

Im Folgenden werden zunächst die wichtigsten Konstruktionselemente des französischen Systems vorgestellt, dann seine Erfolge und Defizite sowie die zentralen Elemente einer aktuellen Reform (Accord 2003; CEDEFOP 1999; CENTRE INFPO 2000; Dubar 2000; Terrot 1983).

3.1 DIE WICHTIGSTEN KONSTRUKTIONSELEMENTE

BETRIEBLICHE PFLICHTBEITRÄGE ZU WEITERBILDUNG UND DIE UMSETZUNG

Grundlage des französischen Systems ist zum einen die rechtliche Definition beruflicher Weiterbildung als Arbeit – und damit von Weiterbildungszeit als Arbeitszeit –, zum anderen die Verpflichtung der Betriebe, zur Finanzierung der Weiterbildung der Erwerbstätigen² in gesetzlich festgelegtem Umfang beizutragen, sowie ein Recht der Arbeitnehmer auf Bildungsurlaub.

Die betrieblichen Pflichtbeiträge sind gestaffelt nach der Größe und damit Belastbarkeit der Unternehmen, aber auch nach dem arbeitsrechtlichen Status der Arbeitnehmer. Die Beiträge sichern Mittel für mehrere genau definierte und geregelte Kategorien von Weiterbildung für Erwerbstätige:

Für Weiterbildung im Rahmen des betrieblichen Bildungsplans, der Weiterbildungsbedarf und -planungen des Betriebs fixiert, müssen Unternehmen mit mehr als 10 Beschäftigten 0,9% bis 1% ihrer Bruttolohnsumme aufwenden, solche mit we-

niger als 10 Beschäftigten 0,15%, Leiharbeitsfirmen 1,3%.

Für Weiterbildung im Rahmen von Bildungsurlaub, den die Arbeitnehmer bei einem Bildungsurlaubsfonds beantragen, müssen Betriebe mit mehr als 10 Beschäftigten 0,2% abführen, Leiharbeitsfirmen 0,3%; kleinere Betriebe sind von dieser Verpflichtung freigestellt. Für Arbeitnehmer mit befristetem Vertrag ist generell 1,0% der Lohnsumme dieser Verträge aufzuwenden.

Für eine Zwischenform zwischen Weiterbildung im Rahmen des Bildungsplans und Bildungsurlaub, die seit 1993 in einigen Branchen durch Tarifvertrag geschaffen wurde, besteht ein Pflichtbeitrag von 0,1%; der Beitrag für Bildungsurlaub ist dann entsprechend reduziert.

Schließlich sind für Weiterbildung zur Eingliederung von Arbeitslosen (vor allem Jugendlichen) Beiträge zu leisten: von Betrieben mit mehr als 10 Beschäftigten 0,3% bzw. 0,4% (je nachdem, ob sie Lehrlingssteuer entrichten), von Kleinbetrieben 0,1%.

In der Summe ergeben diese Verpflichtungen für die größeren Betriebe einen Pflichtbeitrag von 1,5%, für die Kleinbetriebe 0,25% ihrer Lohnsumme.

Auch die Form, in der die Betriebe diesen Verpflichtungen nachkommen, ist gesetzlich geregelt. Sie können die Pflichtbeiträge entweder für selbst durchgeführte bzw. in Auftrag gegebene Weiterbildung direkt verausgaben oder sie an die vom Staat zugelassenen und überwachten Fonds abführen (oder beides kombinieren). Welcher dieser Wege beschritten wird, liegt teilweise in der Entscheidung des Betriebs, teilweise auch nicht. Die Mittel für Bildungsurlaub und Eingliederungsmaßnahmen müssen an einen Fonds abgeführt werden, ebenso alle Beiträge der Kleinbetriebe. In jedem Fall müssen die Betriebe ihre Ausgaben und deren Verwendung (Merkmale der Weiterbildungen, Zahl und Charakteristika der Teilnehmer etc.) dem Staat im Detail nachweisen.

DIE FONDS UND IHRE AUFGABEN

Im Gefolge des Gesetzes von 1971 sowie späterer Gesetze und Tarifverträge wurden Branchen- und Regionalfonds geschaffen, die teils von vornherein, seit 1984 aber alle durch paritätisch besetzte Verwaltungsräte geleitet werden. Aufgabe dieser Fonds ist zum einen die Sammlung und Verwaltung

der betrieblichen Pflichtbeiträge und staatlichen Zuschüsse sowie ihre Verausgabung für Weiterbildung auf Antrag von Betrieben bzw. Arbeitnehmern, zum anderen deren Beratung in Bezug auf Maßnahmen und Anbieter. Beides ist verbunden mit einer gewissen Steuerung des Weiterbildungsgeschehens. Die Verwaltungsräte der Fonds definieren die Kriterien für die Bewilligung eines Teils der Finanzierungsanträge. Damit können sie Schwerpunkte fördern, die für die jeweilige Branche bzw. Region besonders wichtig sind: bestimmte Arbeitnehmergruppen, Typen von Betrieben und Regionen und/oder Kategorien von Weiterbildung.

Die (heute knapp 100) Fonds arbeiten also nach dem Umlageprinzip: Es gibt keine zwingende Entsprechung zwischen den Einzahlungen eines Betriebs und den Leistungen, die er aus dem Fonds erhält. Und die Arbeitnehmer können – bei Vorliegen bestimmter persönlicher Voraussetzungen (Beschäftigungsdauer etc.) – beim Bildungsurlaubsfonds Anträge stellen, auch wenn ihr Betrieb nicht im entsprechenden Umfang in diesen eingezahlt hat. Bei Bewilligung eines Antrags finanziert der Fonds die gesamten Maßnahme- und Reisekosten sowie den Lohnersatz, Letzteres bei Arbeitnehmern mit höherem Einkommen nur zu 60–90%.

Der Verwaltungsaufwand jedes Fonds ist gesetzlich auf 9,5% seiner Mittel begrenzt.

DIE ROLLE DER SOZIALPARTNER

Das Gesetz von 1971 entstand auf der Basis einzelner Branchentarifverträge und eines branchenübergreifenden Tarifvertrags. Auch später gingen mehrfach Tarifverträge weiterbildungsaktiver Branchen und branchenübergreifende Tarifverträge einem neuen Gesetz voraus, wenngleich es auch die umgekehrte Reihenfolge gab.

In dem skizzierten System haben die Tarifvertragsparteien erhebliche Chancen der Einflussnahme: Sie haben Konsultationsrechte in den Gremien der Konzertation der staatlichen Weiterbildungspolitik. Auf Branchenebene können bzw. müssen sie viele gesetzliche Regelungen bran-

² Weiterbildung für Arbeitslose wird vom Staat finanziert.

chenspezifisch konkretisieren. Ferner steuern sie das Weiterbildungsgeschehen durch die paritätisch besetzten Verwaltungsräte der Fonds. Und sie müssen in regelmäßigen Branchendialogen über Probleme, Prioritäten und Methoden der beruflichen Aus- und Weiterbildung verhandeln; die Ergebnisse gehen natürlich oft in Tarifverträge ein. Die Gewerkschaften haben also im Prinzip gute Chancen, das Weiterbildungsgeschehen zu beeinflussen; sie können diese allerdings aufgrund ihrer Schwäche oft nicht voll nutzen.

Die betriebliche Arbeitnehmervertretung hingegen hat nur schwache Informations- und Anhörungsrechte in bezug auf den Bildungsplan, die letzte Entscheidung über Inhalte und Teilnehmer dieses (umfangreichsten) Teils der Weiterbildung liegt beim Betrieb.

ELEMENTE DER QUALITÄTSSICHERUNG

In das System sind verschiedene Regelungen der Qualitätssicherung eingebaut. Voraussetzung für die Anrechenbarkeit einer Weiterbildung auf den Pflichtbeitrag sind eine definierte Zielsetzung und ein inhaltlich zusammenhängendes Programm, pädagogische Mittel und Leitung, sowie Maßnahmen der Begleitung der Lernprozesse und der Bewertung ihrer Resultate. Auch können die Fonds mit Hilfe ihrer Bewilligungskriterien die Qualität der Weiterbildung beeinflussen. Und der Staat versucht, mit zweckgebundenen Zuschüssen Qualitätsziele zu sichern.

3.2 DIE AUSWIRKUNGEN: ERFOLGE UND DEFIZITE DES SYSTEMS

Nach Aussage hochrangiger französischer Experten, die das System evaluieren sollten (Lichtenberger/Méhaut 2001), haben die auf dem Gesetz von 1971 aufbauenden Gesetze und Tarifverträge Frankreichs berufliche Weiterbildung tiefgreifend und in vieler Hinsicht zum Positiven hin verändert – quantitativ und qualitativ.

QUANTITATIVE ERFOLGE

Die Ausgaben für Weiterbildung sind stark gestiegen, ebenso die Teilnahme an Weiterbildung; das mögen einige Daten andeuten, die den jährlichen Leistungsnachweisen der Betriebe entstammen: Die durchschnittlichen Weiterbildungsausgaben der Betriebe mit mehr als 10 Beschäftigten,

gemessen in Prozentsätzen ihrer Bruttolohnsummen, lagen immer deutlich höher als der vorgeschriebene Mindestsatz, sie haben sich kontinuierlich nach oben entwickelt: von 1,6 % in 1975 auf 3,26 % in 1995, mit einem schwachen Rückgang seither auf 3,23 % (1999: 1,73 % über dem Pflichtbeitrag). Dabei sind die Ausgaben der Betriebe mit mehr als 2000 Beschäftigten noch einmal deutlich höher (1999: 4,42 %).³ Parallel zur gesetzlichen Verpflichtung ist also bei den Betrieben in erheblichem Umfang Bereitschaft zu freiwilligen Leistungen entstanden.

Dieser Zunahme der Weiterbildungsausgaben entspricht die Entwicklung der Weiterbildungsaktivitäten: Die Teilnahmequote ist kontinuierlich gestiegen, von durchschnittlich 17,6 % der Beschäftigten in 1975, auf 37,4 % in 1999, allerdings bei Abnahme der Dauer der Maßnahmen. Die Zunahme der Weiterbildungsaktivitäten ist den verschiedenen Arbeitnehmergruppen in unterschiedlichem Ausmaß zugute gekommen. Von sehr unterschiedlichen Ausgangsniveaus ausgehend haben jedoch alle Gruppen profitiert – darunter auch diejenigen mit niedrigem Bildungsniveau. Die Teilnahmequote der ungelerten Arbeiter ist von 10 % in 1984 (vorher gibt es hierzu keine differenzierten Daten) auf 19 % in 1999 angestiegen, die der qualifizierten Arbeiter von 18 % auf 27,1 %.

Jenseits dieser Globaldaten gibt es große Unterschiede zwischen Groß- und Kleinbetrieben (CEREQ 2000). Die Aufwendungen der kleinen und vor allem der Kleinstbetriebe liegen weit unter dem Durchschnitt, ebenso die Zahl dieser Betriebe, die selbst Weiterbildung betreiben bzw. in Auftrag geben. Doch nutzen sie sehr viel mehr als die Großbetriebe die Fonds. 80 % der Mittel der Fonds kommen von Betrieben mit weniger als 500 Beschäftigten; die Fonds haben für diese Betriebe große Bedeutung für Beratung und Unterstützung bei der Gestaltung der Weiterbildung ihrer Beschäftigten, bei der Auswahl geeigneter Anbieter und Inhalte sowie bei der technischen und administrativen Abwicklung von Weiterbildung. Darauf sind größere Betriebe weniger angewiesen, doch kommen auch sie oft ihren Verpflichtungen mit Hilfe der Fonds nach.

QUALITATIVE ERFOLGE

Neben diesen quantitativen Entwicklungen hat das Fondssystem eine Reihe qualitativer

Erfolge für Weiterbildung mit sich gebracht (Lichtenberger/Méhaut 2001; Merle/Lichtenberger 2001):

Eine erste Konsequenz ist eine außerordentliche Aufwertung und Verstetigung von Weiterbildung in Betrieb und Gesellschaft. Pflichtbeiträge, die alljährliche Aufstellung und Diskussion eines Bildungsplans, die in Betrieben mit mehr als 300 Beschäftigten vorgeschriebene Bildungskommission und die jährliche Bilanzierung der Weiterbildungsleistungen ließen in vielen mittleren und größeren Unternehmen kontinuierliche Weiterbildungspolitik und ein professionelles Weiterbildungsmanagement entstehen. Die Beitragspflicht hat die für Weiterbildung verfügbaren Mittel weitgehend abgekoppelt von wirtschaftlichen Konjunkturen. Außerdem entstanden im Gefolge der gesicherten Finanzmittel zahlreiche private, halböffentliche und öffentliche Weiterbildungsanbieter, die vielfach stabile Kooperationsbeziehungen mit Betrieben entwickelt haben.

Zum anderen können die Steuerungshebel von Sozialpartnern und Staat Weiterbildung fördern, die über einzelbetriebliche und individuelle Interessen hinausgeht. Indem die Fonds bei einem Teil der Bewilligungen Prioritäten setzen, haben sie in vielen Fällen spezifische Förder- und Qualitätsziele verfolgt. Die in das System eingebauten Differenzierungen – die Staffelung der Pflichtbeiträge nach Betriebstyp und Status des Beschäftigten, die Staffelung des Lohnersatzes nach dem Einkommensniveau usw. – haben schwächere Betriebe bzw. Beschäftigte geschützt. Und nicht zuletzt konnte der Staat angesichts der Tatsache, dass mit den betrieblichen Pflichtausgaben die Grundlast des Weiterbildungsbedarfs sichergestellt ist, seine Zuschüsse auf besondere Problemlagen und strategische Zielsetzungen konzentrieren.

Außerdem wurden mit dem Finanzierungssystem eine breite und kontinuierliche Diskussion und Erforschung von Weiterbildung angestoßen und damit wichtige Voraussetzungen für eine zielgenauere Politik der verschiedenen Akteure

³ Ein Vergleich dieser Zahlen mit entsprechenden Daten aus Deutschland ist aus methodischen Gründen nicht sinnvoll, da sowohl die Definition als auch die Rahmenbedingungen beruflicher Weiterbildung in den beiden Ländern sehr unterschiedlich sind.

geschaffen. In vielen Betrieben haben die alljährliche Aufstellung und Beratung eines Bildungsplans sowie die regelmäßige Berichterstattung über die Weiterbildungsleistungen eine kontinuierliche Reflexion über Weiterbildungserfordernisse und -prioritäten in Gang gesetzt. Auf Branchenebene sind kontinuierliche Dialoge der Sozialpartner und gemeinsame Gremien entstanden, die Konsens über Prioritäten und Regelungserfordernisse vorbereiten. Der Staat kann die Steuerpolitik, die er mit Gesetzen und Zuschüssen verfolgt, auf die reichhaltigen Weiterbildungsstatistiken stützen, die durch Auswertung der Leistungsnachweise der Betriebe entstehen. Und auch die Weiterbildungsanbieter können diese Daten für ihre Planungen nutzen.

PROBLEMLÖSUNGSDEFIZITE

Ungeachtet all dieser positiven Entwicklungen gibt es weiterhin erhebliche Probleme (Lichtenberger/Méhaut 2001; Merle/Lichtenberger 2001):

Zum einen ist die Situation in den Kleinbetrieben immer noch sehr unbefriedigend. Die Arbeitnehmer dieser Betriebe haben oft nur dann Weiterbildungschancen, wenn sie einen Bildungsurlaub antreten; das aber wirft große Probleme auf. Gerade hier ist der Ersatz bei längerer Abwesenheit besonders schwierig.

Zum anderen sind die Teilnahmequoten der wenig qualifizierten Arbeitnehmer zwar angestiegen, aber immer noch zu niedrig – trotz verfügbarer Ressourcen, Anrechte und Förderung. Ursache dafür sind die tayloristisch geprägten, anforderungsarmen Arbeitstätigkeiten vieler französischer Betriebe, die wenig Anreiz zu Weiterbildung bieten, und das einseitige Entscheidungsrecht der Betriebsleitungen über den Bildungsplan.

Ein weiteres Defizit besteht darin, dass sich die Kurzatmigkeit der Weiterbildung verstärkt und dass diese keine Relevanz für den Arbeitsmarkt hat: Die meisten Maßnahmen sind kurz und dienen nur der Anpassung an den jeweiligen Arbeitsplatz. Weiterbildung trägt deshalb kaum zur Lösung von Frankreichs gravierenden Mobilitätsproblemen bei, die vor allem durch die schulische Form der Erstausbildung mit anschließender Anlernung im Betrieb bedingt sind. Ursache dieser Kurzatmigkeit der Weiterbildung ist ebenfalls das alleinige Entscheidungsrecht der Betriebsleitun-

gen über den Bildungsplan und die tayloristische Arbeitsorganisation. Doch erklärt dies nicht alles, da die Arbeitnehmer ja ihr Recht auf Bildungsurlaub für anspruchsvolle zertifizierte Weiterbildungen nutzen könnten. De facto haben aber Bildungsurlaube nur begrenzte Bedeutung gewonnen, ja in den letzten Jahren sogar Bedeutung verloren. Hintergrund dafür sind sinkende Staatszuschüsse, d. h. eine schrumpfende Verfügungsmasse der Bildungsurlaubsfonds, vor allem aber mangelnde „Rentabilität“ anspruchsvoller Weiterbildung. Die Wahrscheinlichkeit, mit ihrer Hilfe einen Aufstieg realisieren zu können, ist durch die wachsende Konkurrenz von Arbeitskräften mit höheren Schulabschlüssen um mittlere Positionen gesunken (Po-devin 1993).

3.3 DIE AKTUELLE REFORM DES FRANZÖSISCHEN SYSTEMS

Vor dem Hintergrund dieser Probleme gab es in den letzten Jahren eine breite Diskussion um eine Reform des Systems. Die Arbeitgeber verbanden damit das Ziel, die Arbeitnehmer stärker an der Aufbringung der Ressourcen zu beteiligen. Im September 2003 wurde ein branchenübergreifender Tarifvertrag abgeschlossen, der weitreichende Veränderungen des Systems festlegt (Accord 2003), in einigen Fragen aber noch durch ein Gesetz ergänzt und durch Branchentarifverträge konkretisiert werden muss. Die wichtigsten Inhalte:

Die Pflichtbeiträge werden erhöht auf insgesamt 1,6 % für Betriebe mit mehr als 10 Beschäftigten und auf 0,4 % bzw. (ab 2005) auf 0,55 % für die Kleinstbetriebe. Gleichzeitig wird ein individuelles Recht auf jährlich 20 Stunden Weiterbildung im Rahmen des Bildungsplans – kumulierbar über 6 Jahre – geschaffen; diese Weiterbildung soll vorrangig auf Qualifikationen und Abschlüsse ausgerichtet werden, die in der jeweiligen Branche anerkannt sind.

Bei umfangreicheren, für Mobilität relevanten Weiterbildungen wird die Tür geöffnet für zeitliche Co-Investitionen der Arbeitnehmer: Erstens *kann* in Branchentarifverträgen bzw. Betriebsvereinbarungen festgelegt werden, dass der individuelle Bildungsanspruch ganz oder teilweise in der Freizeit realisiert wird. Zweitens wird beim Bildungsplan künftig unterschieden zwischen Anpassungsweiterbildung, die wie bisher in der Arbeitszeit läuft, und anspruchsvoller Weiterbildung, die bei Zu-

stimmung des Arbeitnehmers bis zu 80 Stunden pro Jahr in seiner Freizeit stattfinden kann. Auch Weiterbildung im Rahmen sog. Professionalisierungsperioden, in denen vor allem ältere Arbeitnehmer ihre Fähigkeiten evaluieren lassen und in der Branche anerkannte Qualifikationen erwerben, kann ganz oder teilweise in der Freizeit erfolgen.

Für solche Fälle einer zeitlichen Co-Investition der Arbeitnehmer sind Absicherungen und Gegenleistungen zu ihren Gunsten festgelegt. Voraussetzung ist ihre Zustimmung; ihre Zeitinvestition muss durch eine Weiterbildungsvergütung (zwischen 50 und 80 % des Tariflohns) honoriert werden; Lernzeit, Qualifizierungsziel sowie die Verpflichtungen von Arbeitnehmer und Betrieb sind durch Tarifvertrag, Betriebsvereinbarung und/oder einzelvertragliche Vereinbarung zu regeln, und der Betrieb muss vorab mit dem Arbeitnehmer die Honorierung von dessen Qualifizierungsergebnis durch Beförderung, höhere Eingruppierung o. ä. aushandeln.

Schließlich gibt es Regelungen zur Verbesserung der zwischenbetrieblichen Mobilität: Die Zertifizierung von Kenntnissen und Fähigkeiten einschließlich solcher, die Ergebnis informeller Lernprozesse sind, wird gefördert, ebenso Weiterbildung, die auf Branchenabschlüsse zielt, und es werden „Observatorien“ geschaffen, die die Entwicklung des Qualifikationsbedarfs der Branche beobachten.

Die Reform entwickelt also, um zu resumieren, das bisherige System weiter. Sie bringt den Arbeitnehmern einen Mindestanspruch auf Weiterbildung im Rahmen des Bildungsplans und eine Ausweitung der verfügbaren Mittel, öffnet aber bei anspruchsvoller Weiterbildung die Tür für ihre zeitliche Co-Investition. Ob und wie weit die Sozialpartner in Branchen und Betrieben durch diese Türen gehen werden, ist offen. Wichtig ist, dass für diesen Fall *branchenübergreifend* Absicherungen und Gegenleistungen festgelegt wurden. Diese ambivalente Bilanz widerspiegelt einerseits die auch in Frankreich starken Tendenzen zur Deregulierung bestehender Arbeitnehmerrechte, andererseits aber auch die diesen Tendenzen entgegenwirkende Prägestärke eines etablierten Systems gesellschaftlich geregelter Ressourcenaufbringung für Weiterbildung.

Anregungen für die Diskussion in Deutschland

Die Schlussfolgerung aus den skizzierten Sachverhalten kann, wie eingangs betont, nicht einfach ein Plädoyer für eine Übertragung des französischen Systems auf Deutschland sein. Doch kann das Beispiel Frankreichs Anstoß sein für eine Diskussion um eine mögliche deutsche Variante eines Fondssystems. Die folgenden Thesen sollen dafür Anregung geben:

(1) Ein fondsgestütztes System betrieblicher Pflichtbeiträge kann direkt und indirekt vielfältige positive Veränderungen auslösen und wesentlich zu einer dauerhaft weiterbildungsaktiven Gesellschaft beitragen. Der bekannte Einwand, Pflichtabgaben würden die Weiterbildungsbereitschaft der Betriebe auf dem vorgeschriebenen Mindestniveau festfrieren, trägt offensichtlich nicht. Betriebe können in so einem System durchaus auch große Vorteile erkennen (lernen) und es expansiv nutzen. Im Übrigen geht es auch nicht nur darum, wie in Bezug auf Fonds für Erstausbildung oft argumentiert, durch Abgaben höhere Qualifizierungsleistungen der Betriebe zu „erzwingen“; es geht auch und vor allem um qualitative Steuerung.

(2) Ein besonderer Vorteil fondsgestützter Systeme ist, dass sie Steuerungsmöglichkeiten der unmittelbaren Nutzer (Betriebe, Arbeitnehmer) kombinieren mit Steuerungshebeln gesellschaftlicher Akteure (vor allem Tarifparteien und Staat), die prioritäre Weiterbildungserfordernisse einbringen können. Diese Möglichkeit, Ansatzpunkte und Instrumente für die Ansteuerung von Zielen einzubauen, die über die Interessen des einzelnen Betriebs und des einzelnen Arbeitnehmers hinausgehen, sollte in der Diskussion um Deutschlands künftiges Weiterbildungssystem besonderes Gewicht haben. Natürlich müssen Steuerungsmöglichkeiten für Betriebe und Arbeitnehmer erhalten bzw. gestärkt werden, z. B. durch ein Recht der Betriebe zu entscheiden, ob sie ihre Verpflichtung durch eigene Weiterbildungsaktivitäten oder durch Zahlung an Fonds erfüllen und durch einen Weiterbildungsanspruch jedes Arbeitnehmers. Aber der Bedarf an Weiterbildung ist nicht so gleichmäßig verteilt

wie die abstrakte These der Notwendigkeit lebenslangen Lernens für Alle unterstellt. Nicht nur ist bei den verschiedenen Arbeitnehmergruppen die Basis für Weiterlernen sehr unterschiedlich, sondern auch Rhythmus und Ausmaß der Veränderung der Arbeitsprozesse sowie Rhythmus und Qualifikationsrelevanz der erzwungenen Arbeitsplatz- und Betriebswechsel, die sie bewältigen müssen. Dies ergibt, insbesondere in Zeiten wirtschaftlichen Strukturwandels, sehr unterschiedliche Prioritäten des Bedarfs. Für ihre Bewertung und Durchsetzung ist ein gewisses Maß an gesellschaftlicher Steuerung notwendig. Wenn sich der Staat aus dieser Aufgabe zurückzieht, können nur paritätisch gesteuerte Umlagesysteme sie wahrnehmen.

(3) Auf Fonds gestützte Systeme betrieblicher Pflichtbeiträge können dem gesellschaftlichen Charakter der Aufgabe Weiterbildung Rechnung tragen und die daraus resultierende Verantwortung von Tarifparteien und Staat (Parlament) dauerhaft etablieren. Ohne die Anerkennung dieses gesellschaftlichen Charakters können die Ziele des lebenslangen Lernens nicht erreicht werden. Je mehr die Arbeitnehmer die Ressourcen – gerade auch Zeit – für Weiterbildung aufbringen müssen, desto geringer wird unter sonst gleichen Bedingungen die Weiterbildungsteilnahme (Dobischat u. a., 2003, S. 144).

Insofern sind Systeme individueller Ressourcenaufbringung – vor allem längerfristig – auch mit den Interessen der Betriebe nicht vereinbar und Fondssystemen unterlegen. Dieser Sachverhalt war den französischen Arbeitgebern bei der aktuellen Reform offenbar durchaus bewusst. Trotz guter Chancen zur Deregulierung (schwache Gewerkschaften, konservative Regierung) wurde die Finanzierungspflicht der Betriebe nicht, wie kurz erwogen, zugunsten eines Kontensystems abgeschafft, ebenso wenig die Zuordnung des Großteils der Weiterbildung zur Arbeitszeit. Mögliche Co-Investitionen der Arbeitnehmer in Weiterbildungszeit wurden einer Regelung auf Branchen-, Betriebs- und individueller Ebene unterworfen; man hat also mehrfache Sicherungsnetze aufgespannt.

(4) Die Wirkungen eines Fondssystems sind, wie das Beispiel Frankreich zeigt, sehr wesentlich von seinen Rahmenbedingungen bestimmt. Die in Frankreich festzustellen-

den Defizite sind Folge bestehender Rahmenbedingungen, nicht Folge des Fondssystems – es hat sie nur nicht (ausreichend) beseitigen können. Ein Fondssystem in Deutschland hätte insofern aufgrund der dualen Erstausbildung wesentlich bessere Voraussetzungen. Das gilt aber nur, solange berufsförmig strukturierte Ausbildung nicht durch sog. prozessorientierte Ausbildung – eine am jeweiligen Arbeitsprozess orientierte und weitgehend verbetrieblichte Form der Qualifizierung – verdrängt wird.

(5) Ebenso wichtig wie die Rahmenbedingungen eines Fondssystems ist seine Ausgestaltung. Die Einführung eines Fondssystems in Deutschland müsste durch ergänzende gesetzliche oder tarifvertragliche Regelungen flankiert werden. Dabei wären – nicht nur, aber mit Vorrang – die Problemfelder qualitativ und quantitativ unzureichender Weiterbildung anzuvisieren. Zwei dieser Felder seien angedeutet:

Besondere Aufmerksamkeit erfordern zum einen Kurzzeitigkeit, Theorielosigkeit und fehlende Transferierbarkeit der meisten in Weiterbildung vermittelten Kompetenzen, da sie zur Austrocknung der Lernpotenziale und zu wachsender Intransparenz der verfügbaren Qualifikationspotenziale führen. Frankreichs nachdrückliche Bemühung um Reformelemente, die berufsfähnliche Strukturen schaffen, illustrieren indirekt die gravierenden Folgeprobleme einer solchen Parzellierung und Verbetrieblichung des Lernens. Ein künftiges deutsches System müsste diesen Tendenzen entgegenwirken. Sinnvoll wären etwa die Reservierung eines Teils der Fondsressourcen für Grundlagenqualifizierung sowie Anreize zur Verknüpfung theoretischer und praktischer Weiterbildungssequenzen zu Weiterbildungsberufen. Kontraproduktiv wäre hingegen (unter anderem aus diesem Grund) eine Förderung von „Erfahrungslernen“ ohne Verbindung mit breitem bzw. theoretischem Wissen, wie es mit arbeitspädagogischen Argumenten häufig propagiert wird: Es verstärkt solche Tendenzen immer mehr.

Ein zweites Problemfeld ist die Weiterbildungsabstinz von Arbeitnehmern mit niedrigem Ausbildungsniveau, anforderungsarmer Tätigkeit und/oder prekärem Arbeitsverhältnis. Für die Bewältigung dieses Problems ist die Verfügbarkeit von Weiterbildungszeiten und -mitteln zwar eine notwendige, aber, wie das Beispiel Frankreich zeigt, oft keine hinreichende Bedin-

gung, da die Teilnahme an Weiterbildung auch von ihrer „Rentabilität“ abhängt. Insbesondere für diese Gruppen müsste also das Verhältnis von Aufwand und Ertrag, das für sie bislang besonders ungünstig ausfällt (Bardeleben u. a. 1996; Bolder/Henrich 2000), verbessert werden. Auch aus diesem Grunde wäre im Übrigen gerade für diese Gruppen Lernen am Arbeitsplatz als generelle Problemlösung sehr problematisch. Zwar mag diese Form des Lernens bestimmte Lernhemmungen beseitigen, doch sind seine Resultate zufällig, auf kleinste Ausschnitte des Arbeitsprozesses begrenzt, intransparent und damit folgenlos für die Chancen auf dem internen und externen Arbeitsmarkt. Deshalb sind sie wenig hilfreich für das Problem der Weiterbildungsabstinenz.

(6) Es liegt auf der Hand, dass die politische Durchsetzung eines fondsgestützten Systems betrieblicher Pflichtbeiträge unter gegenwärtigen Bedingungen auf große Schwierigkeiten stoßen würde. Die Frage, was „der Wirtschaft vermittelbar“ ist, ist

ja allgegenwärtig. In dieser Situation sollte neben verteilungspolitischen Argumenten verstärkt das skizzierte „Effizienz“-Argument eingebracht werden, dass Eigenverantwortung und „Co-Investition“ die Erreichung der erklärten Ziele des lebenslangen Lernens gefährden – und damit mittelfristig auch die Interessen der Wirtschaft an kontinuierlich verfügbaren Qualifikationen und Qualifizierungspotenzialen. Die Thematisierung dieses Zusammenhangs durch die Gewerkschaften könnte zur Begründung einer Allianz mit den weitsichtigeren Akteuren aus Politik und Wirtschaft beitragen. Wieder einmal dürfte es ja, wie seit der Durchsetzung des 8-Stunden-Tags schon öfter, Sache der Gewerkschaften sein, solche Langfristinteressen der Betriebe allgemein bewusst zu machen und geeignete Institutionen durchzusetzen – gerade indem sie die Interessen der Arbeitnehmer an ausreichender Reproduktion ihrer Arbeitskraft vertreten.⁴

(7) Zur Frage der Durchsetzung ist abschließend an die Entwicklung in Frank-

reich zu erinnern, wo zunächst einschlägige Tarifverträge abgeschlossen wurden und dann ein Gesetz die bewährten Regelungen zusammenfasste, ergänzte und verallgemeinerte, und wo auch später ähnliche mehrschrittige Reformprozesse folgten. Man muss das Ziel eines gesellschaftlich verantworteten Weiterbildungssystems wohl als ein politisches Langfristprojekt sehen, das in einer breiten Diskussion konzipiert, begründet und durchgesetzt wird und später je nach wirtschaftlichen und politischen Bedingungen weiterentwickelt werden kann und muss.

4 Diese längerfristige Perspektive schließt natürlich die Regelung der naturwüchsig bereits „eingemessenen“ Praktiken der Co-Investition nicht aus, auch wenn dabei Kompromisse akzeptiert werden müssen. Sie gibt solchen Kompromissen aber einen anderen Stellenwert, als wenn sie mit dem Argument einer „fairen“ Lastenteilung begründet werden.

LITERATUR

Accord National Interprofessionnel du 20 septembre 2003 relatif à l'accès des salariés à la formation tout au long de la vie professionnelle, 2003, o. O.

Bardeleben, R./Beicht, U./Herget, H./Krekel, E. (1996): Individuelle Kosten und individueller Nutzen beruflicher Weiterbildung, Berlin

Bolder, A./Henrich, W. (2000): Fremde Lebenswelten. Alternative Strategien lebenslangen Lernens, Opladen

CEDEFOP (1999): Das Berufsbildungssystem in Frankreich, Thessaloniki (2. Aufl.)

CENTRE INFO (2000): Fiches pratiques, Paris

CEREQ (2000): Bref n. 165: La gestion mutualisée des fonds de la formation, Marseille

Dobischat, R./Seifert, H./Ahlene, E. (2003): Betrieblich-berufliche Weiterbildung von Geringqualifizierten, in: Dobischat, R./Seifert, H./Ahlene, E. (Hrsg.), Integration von Arbeit und Lernen, Berlin, S. 131–147

Drexel, I. (2003): Das System der Finanzierung beruflicher Weiterbildung in Frankreich – Analyse und Schlussfolgerungen (Gutachten), Berlin

Drexel, I. (2002): Dreißig Jahre gesetzliche Regelung der beruflichen Weiterbildung – das Beispiel Frankreich, in: Faulstich, P. (Hrsg.), Lernzeiten. Für ein Recht auf Weiterbildung, Hamburg, S. 47–58

Dubar, C. (2000): La formation professionnelle continue, Paris

Expertenkommission Finanzierung lebenslangen Lernens (2002): Auf dem Weg zur Finanzierung lebenslangen Lernens (Zwischenbericht), Bielefeld

Grünwald, U./Moraal, D./Schönfeld, G. (Hrsg.) (2003): Betriebliche Weiterbildung in Deutschland und Europa, Bonn

Lichtenberger, Y./Méhaut, Ph. (2001): Les enjeux d'une réforme de la formation professionnelle continue – bilan pour un futur, o.O.

Merle, V., Lichtenberger, Y. (2001): Formation et éducation tout au long de la vie, in: Formation Emploi 76, S. 169–190

Nagel, B./Jaich, R. (2002): Bildungsfinanzierung in Deutschland – Analyse und Gestaltungsvorschläge (Gutachten), Darmstadt

Podevin, G. (1993): La formation professionnelle continue: une condition de la promotion?, in: Sciences de la société 28, Paris

Terrot, N. (1983): Histoire de l'éducation des adultes en France, Paris