



Individuelle Weiterbildungskonten

ALLHEILMITTEL ODER BÜCHSE DER PANDORA?



Individuelle Weiterbildungskonten

ALLHEILMITTEL ODER BÜCHSE DER PANDORA?

Das vorliegende Dokument wird unter der Verantwortung des Generalsekretärs der OECD veröffentlicht. Die darin zum Ausdruck gebrachten Meinungen und Argumente spiegeln nicht zwangsläufig die offizielle Einstellung der OECD-Mitgliedstaaten wider.

Dieses Dokument sowie die darin enthaltenen Daten und Karten berühren weder den völkerrechtlichen Status von Territorien noch die Souveränität über Territorien, den Verlauf internationaler Grenzen und Grenzlinien sowie den Namen von Territorien, Städten oder Gebieten.

Bitte zitieren Sie diese Publikation wie folgt:

OECD (2019), *Individuelle Weiterbildungskonten: Allheilmittel oder Büchse der Pandora?*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/76a2abf3-de>.

ISBN 978-92-64-46941-9 (Print)
ISBN 978-92-64-63208-0 (PDF)

Die statistischen Daten für Israel wurden von den zuständigen israelischen Stellen bereitgestellt, die für sie verantwortlich zeichnen. Die Verwendung dieser Daten durch die OECD erfolgt unbeschadet des völkerrechtlichen Status der Golanhöhen, von Ost-Jerusalem und der israelischen Siedlungen im Westjordanland.

Originaltitel: *Individual Learning Accounts: Panacea or Pandora's box?*
Übersetzung durch den Deutschen Übersetzungsdienst der OECD.

Foto(s): Deckblatt © Shutterstock.com/MJgraphics.

Korrigenda zu OECD-Veröffentlichungen sind verfügbar unter: www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm.

© OECD 2019

Die OECD gestattet das Kopieren, Herunterladen und Abdrucken von OECD-Inhalten für den eigenen Gebrauch sowie das Einfügen von Auszügen aus OECD-Veröffentlichungen, -Datenbanken und -Multimediaprodukten in eigene Dokumente, Präsentationen, Blogs, Websites und Lehrmaterialien, vorausgesetzt die Quelle und der Urheberrechtsinhaber werden in geeigneter Weise genannt. Sämtliche Anfragen bezüglich Verwendung für öffentliche oder kommerzielle Zwecke bzw. Übersetzungsrechte sind zu richten an: rights@oecd.org. Die Genehmigung zur Kopie von Teilen dieser Publikation für den öffentlichen oder kommerziellen Gebrauch ist direkt einzuholen beim Copyright Clearance Center (CCC) unter info@copyright.com oder beim Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) unter contact@cfcopies.com.

Vorwort

In jüngster Zeit expandieren in vielen Ländern durch Technologie begünstigte Arbeitsformen wie Crowdwork und Arbeit nach Bedarf über Apps und Plattformen. Aber auch andere neue Beschäftigungsformen wie Gelegenheitsarbeit (Abrufarbeitsverhältnisse, gutscheinbasierte und Nullstunden-Arbeitsverträge sowie Mini-/Flexi-Jobs) haben zugenommen. Außerdem hat das Wachstum im Bereich der Untervergabe und Auslagerung zu einer Zunahme selbstständiger Arbeit geführt.

Für manche Arbeitskräfte stellen diese „neuen“ Arbeitsformen ein Zusatzeinkommen dar, während andere die Flexibilität schätzen, die diese in Bezug auf die Arbeitsweise und den Arbeitsort bieten, da sich Beruf und Privatleben so besser vereinbaren lassen. Für viele andere Arbeitskräfte bedeuten diese neuen Arbeitsformen jedoch eine geringere Beschäftigungsqualität, d.h. geringere Arbeitsplatzsicherheit, weniger Sozialschutz, Verdienstnachteile oder mangelndes Mitspracherecht. Neuere Belege (OECD, 2019_[1]) lassen in der Tat darauf schließen, dass die Mobilität auf dem Arbeitsmarkt zugenommen hat und dass die Dauer der Beschäftigungsverhältnisse abnimmt, sobald eine Berichtigung um die Bevölkerungsalterung vorgenommen wurde. Diese Trends, die in der Regel vor allem Jugendliche und Geringqualifizierte betreffen, geben im Hinblick auf die Beschäftigungsqualität und die Tragfähigkeit der Sozialschutzsysteme Anlass zur Sorge.

Die zunehmende Mobilität auf dem Arbeitsmarkt, die durch den Anstieg atypischer Beschäftigungsformen vorangetrieben wird, lässt auch Bedenken im Hinblick auf weiterführendes Lernen aufkommen. OECD-Untersuchungen zufolge besteht bereits ein erhebliches Weiterbildungsdefizit, da Volkswirtschaften einen tiefgreifenden Strukturwandel durchlaufen, mit einem Beschäftigungsrückgang im Verarbeitenden Gewerbe und einem Beschäftigungswachstum im Dienstleistungssektor (OECD, 2019_[1]). Noch größer werden diese Herausforderungen in Ländern, die einen Anstieg der Zahl der atypisch Beschäftigten verzeichnen, die im Durchschnitt mit geringerer Wahrscheinlichkeit an Weiterbildungsmaßnahmen teilnehmen. In bestimmten Fällen haben diese Arbeitskräfte möglicherweise keinen Arbeitgeber, der die Finanzierung ihrer Weiterbildung übernimmt, da sie als unabhängige Auftragnehmer tätig sind. In anderen Fällen haben Arbeitskräfte entweder mehrere Arbeitgeber oder wechseln häufig den Arbeitgeber, sodass für letztere nur geringe Anreize bestehen, in die Kompetenzen von Arbeitskräften zu investieren, mit denen sie nur sehr kurze Arbeitsbeziehungen haben werden. Vielen Arbeitskräften, die in diesen neuen Arbeitsformen tätig sind, fällt es möglicherweise auch schwer, Zugang zu guter Information, Beratung und Orientierung zu erhalten. Schließlich können bestimmte Arbeitsbedingungen die Teilnahme an Weiterbildung erschweren, z.B. wenn Arbeitszeiten und -orte nicht genau definiert sind. Dies sind Herausforderungen, denen sich auch Arbeitskräfte in „traditionelleren“ atypischen Beschäftigungsformen, einschließlich Zeitarbeitskräften und Selbstständigen, gegenübersehen.

Vor diesem Hintergrund stieß der Gedanke, ein individuelles Lern-/Weiterbildungskonto für jeden Einzelnen einzurichten, bei der Politik auf großes Interesse. Ein solches Konto gäbe jedem die Möglichkeit, Weiterbildungsansprüche zu sammeln sowie sie von einem Arbeitsplatz bzw. Beschäftigungsstatus auf den anderen zu übertragen und würde außerdem individuelle Investitionen in lebenslanges Lernen fördern. Weiterbildungskonten sind zwar in aller Munde und viele Länder erwägen ihre Einrichtung, doch ist relativ wenig über sie bekannt. Ziel dieses Berichts ist es, politisch Verantwortliche bei der Gestaltung solcher

Konten zu unterstützen und ihnen eine Checkliste mit den zu beachtenden Punkten an die Hand zu geben, damit derartige Programme zum Erfolg führen. Hierfür wurden anhand detaillierter Fallstudien und einer Analyse der einschlägigen Fachliteratur die Erfahrungen mit bestehenden und früheren Programmen untersucht.

Eine der Herausforderungen war dabei, dass es bis heute nur ein echtes Weiterbildungskonto gibt, nämlich das in Frankreich bestehende *Compte Personnel de Formation* (CPF). Daher wurde für den Bericht ein breiterer Ansatz gewählt. Es werden individuelle Weiterbildungs- bzw. Lernprogramme (*individual learning schemes* – ILS) betrachtet, insbesondere *a*) effektive individuelle Konten, auf denen im Lauf der Zeit Ansprüche/Spareinlagen für die Weiterbildung – die vom Einzelnen finanziert und vom Staat und in einigen Fällen vom Arbeitgeber gefördert wird – angesammelt werden, sowie *b*) gutscheinbasierte Programme, die Weiterbildung durch staatliche Direktzahlungen fördern, manchmal mit einem Beitrag des Teilnehmers. Individuelle Lernprogramme sind nicht neu. Sie wurden ursprünglich in den frühen 1990er Jahren mit dem Ziel eingeführt, einen „Markt“ für Kompetenzen zu schaffen, auf dem der Einzelne seine Weiterbildung aus einer Reihe von Kursen auswählen kann, deren Anbieter miteinander im Wettbewerb stehen. Das derzeitige Interesse an individuellen Lernprogrammen ist etwas anders und richtet sich vor allem auf ihr Potenzial, Weiterbildungsansprüche nicht an Arbeitsplätze, sondern an Einzelpersonen zu knüpfen, und damit auf ihre Fähigkeit, die Übertragbarkeit von Weiterbildungsansprüchen auf einen anderen Arbeitsplatz und von einem Beschäftigungsstatus zum anderen zu erhöhen. Dies ist ein Hauptziel des *Compte Personnel de Formation*, das seit 2015 in Frankreich besteht, sowie des kürzlich geschaffenen *Canada Training Credit*.

Im Rahmen dieses Berichts hat die OECD sechs neue Fallstudien in Auftrag gegeben.¹ Zu den Fallstudien gehören: das französische *Compte Personnel de Formation*, das oberösterreichische *Bildungskonto*, die schottischen *Individual Learning Accounts/Individual Training Accounts* (ILA/ITA), der singapurische *SkillsFuture Credit* (SFC), die toskanische *Carta ILA* und die *Individual Training Accounts* (ITA) in Michigan und Washington in den Vereinigten Staaten.² In den Fallstudien, die sich auf gemeinsame Leitlinien stützen, wurden verfügbare Daten und eventuell bestehende Evaluierungen sowie qualitatives Material verwendet, das in Interviews mit verschiedenen an den Programmen beteiligten Akteuren gesammelt wurde.

Der Bericht untersucht diese und andere in der Literatur beschriebene Erfahrungen, um die Vor- und Nachteile dieser Programme sowie die wichtigsten Zielkonflikte und Fragen herauszuarbeiten, die es bei der Konzeption eines erfolgreichen Programms zu beachten gilt. Die gewonnenen Erkenntnisse sind sowohl von Relevanz, wenn es um die Gestaltung individueller Weiterbildungskonten (wie oben beschrieben) als auch im weiteren Sinne individueller Lernprogramme geht. Abschnitt 1 beginnt mit der Definition individueller Lernprogramme und der Erörterung ihrer Ziele. Abschnitt 2 untersucht die Ausgestaltung dieser Programme. In Abschnitt 3 werden Ergebnisse dargestellt, insbesondere in Bezug auf die Weiterbildungsbeteiligung und die Art der Weiterbildung, die in Anspruch genommen wird. In Abschnitt 4 wird erörtert, inwieweit es individuellen Lernprogrammen gelingt, die Weiterbildungsbeteiligung von unterrepräsentierten Gruppen zu erhöhen. Abschnitt 5 untersucht Fragen der Weiterbildungsqualität im Zusammenhang mit individuellen Lernprogrammen. Schließlich liefert Abschnitt 6 einige Schlussfolgerungen und befasst sich mit den sich aus der Analyse ergebenden Zielkonflikten.

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	3
Zusammenfassung	7
1 Definition und Ziele individueller Lernprogramme	10
1.1 Was sind individuelle Lernprogramme?	10
1.2 Gründe und Ziele individueller Lernprogramme	11
2 Ausgestaltung individueller Lernprogramme	13
2.1 Geltungsbereich	13
2.2 Finanzierung	15
2.3 Governance	20
2.4 Art der Weiterbildung	22
2.5 Förderniveau und Kombination mit anderen Finanzierungsmöglichkeiten	24
3 Beteiligung an individuellen Lernprogrammen und Ergebnisse	27
3.1 Beteiligung	27
3.2 Art der Weiterbildung	31
3.3 Wirkung individueller Lernprogramme	35
4 Gelingt es mit individuellen Lernprogrammen, die am stärksten benachteiligten Gruppen zu erreichen?	37
4.1 Beteiligung der stärker benachteiligten Gruppen	37
4.2 Hindernisse für die Beteiligung und Lösungsmaßnahmen	42
5 Weiterbildungsqualität in individuellen Lernprogrammen	46
5.1 Zertifizierung von Weiterbildungsanbietern und -programmen	46
5.2 Öffentliche Bereitstellung von Informationen zur Programmqualität	50
6 Schlussfolgerungen für die Politik und Zielkonflikte	51
6.1 Governance und Prozesse müssen einfach gestaltet werden	51
6.2 Die finanzielle Unterstützung muss hoch genug sein, um die Beteiligung zu fördern und das Qualifikationsniveau tatsächlich zu erhöhen	52
6.3 Die Ausrichtung auf bestimmte Zielgruppen kann dazu beitragen, die und das zu Lasten Geringqualifizierter gehende Weiterbildungsbias zu reduzieren – sie kann aber zugleich andere Kosten verursachen	53
6.4 Begleitmaßnahmen sind erforderlich, um die Beteiligung unterrepräsentierter Gruppen zu erhöhen	54

6.5 Die Verknüpfung mit innerbetrieblichen Weiterbildungsmaßnahmen muss berücksichtigt werden	56
6.6 Individuelle Lernprogramme verstärken die Notwendigkeit der Qualitätssicherung	57
6.7 Finanzierungsvereinbarungen haben Auswirkungen auf die Umverteilung und Tragfähigkeit	58
6.8 Könnten individuelle Lernprogramme genutzt werden, um die Beteiligung von Arbeitskräften in neuen und atypischen Beschäftigungsverhältnissen am lebenslangen Lernen zu erhöhen?	58
Literaturverzeichnis	60
Anhang A Detaillierte Informationen über individuelle Lern- und Weiterbildungsprogramme	63
Anhang B Detaillierte Informationen zu den Fallstudien	65
Anmerkungen	68
Tabellen	
Tabelle 1.1 Hauptmerkmale der sechs untersuchten individuellen Lernprogramme	11
Tabelle 2.1 Von Land zu Land unterschiedlicher Geltungsbereich nach Erwerbsstatus	14
Tabelle 2.2 Finanzierung der Programme	16
Tabelle 2.3 Spezifische Weiterbildungsanforderungen	23
Tabelle A A.1 Programmverwaltung	63
Tabelle A B.1 Compte Personnel de Formation, FRA	65
Tabelle A B.2 Bildungskonto, Oberösterreich, AUT	65
Tabelle A B.3 Individual Training Accounts, USA	66
Tabelle A B.4 Carta ILA, Toskana, ITA	66
Tabelle A B.5 Individual Learning/Training Accounts, Schottland, GBR	66
Tabelle A B.6 SkillsFuture Credits, Singapur	67
Abbildungen	
Abbildung 2.1 Förderung durch individuelle Lernprogramme in Prozent des Durchschnittsverdiensts	25
Abbildung 3.1. Teilnehmer an individuellen Lernprogrammen in Prozent der Erwerbsbevölkerung (15-64 Jahre)	28
Abbildung 3.2 Beteiligung an ausgewählten individuellen Lernprogrammen im Zeitverlauf	29
Abbildung 3.3 Weiterbildungsprogramme nach der Art der Qualifikation für ausgewählte individuelle Lernprogramme	32
Abbildung 3.4 Verteilung der Bildungskonto-Teilnehmer nach Förderniveau – Österreich, 2017	34
Abbildung 3.5 Verteilung von validierten und nicht abgeschlossenen CPF-Maßnahmen nach Weiterbildungsdauer – Frankreich, 2016	35
Abbildung 4.1 Nutzung individueller Lernprogramme nach Erstausbildung	38
Abbildung 4.2 Bildungsabschluss der Teilnehmer am österreichischen individuellen Lernprogramm	39
Abbildung 4.3 Teilnehmer an ITA-Weiterbildungsmaßnahmen und Erwerbsbevölkerung nach ausgewähltem Bildungsniveau in den Bundesstaaten Michigan und Washington	40
Abbildung 4.4 Beteiligungsraten französischer Arbeitnehmer am CPF und Weiterbildung insgesamt nach Unternehmensgröße	42
Kästen	
Kasten 5.1 Akkreditierung und Zertifizierung: Worin besteht der Unterschied?	47

Zusammenfassung

In einer Zeit, in der der Bedarf an Umschulungen und Höherqualifizierungen infolge struktureller Veränderungen wächst, steht die Weiterbildungspolitik aufgrund der in vielen Ländern beobachteten Zunahme atypischer Beschäftigungsformen und der stärkeren Fragmentierung beruflicher Laufbahnen vor neuen Herausforderungen. Politische Entscheidungsträger suchen nach neuen Lösungen für die Herausforderungen, die die Zukunft der Arbeit birgt. Im Bereich der Fort- und Weiterbildung sind individuelle Lernkonten daher wieder verstärkt in den Blickpunkt gerückt. Insbesondere wird das französische *Compte Personnel de Formation* häufig als interessanter neuer Ansatz genannt, der die Weiterbildungsbeteiligung in der neuen Arbeitswelt steigern könnte.

Ziel dieses Berichts ist es, politisch Verantwortlichen Hinweise zu geben, wie ein solches Programm gestaltet werden kann. Dabei stützt er sich auf Erkenntnisse, die mithilfe einer Reihe von Fallstudien und der Sichtung der einschlägigen Fachliteratur aus bestehenden und vergangenen Programmen gewonnen wurden. Bisher wurde nur ein einziges echtes individuelles Weiterbildungskonto umgesetzt, das in Frankreich bestehende *Compte Personnel de Formation*. Für den Bericht wurde daher ein breiterer Ansatz gewählt, indem individuelle Lern- und Weiterbildungsprogramme in die Betrachtung einbezogen wurden. Es handelt sich insbesondere um

- i. **Individuelle Weiterbildungskonten.** Dies sind virtuelle, individuelle Konten, auf denen im Lauf der Zeit Weiterbildungsansprüche angesammelt werden. Sie sind insofern virtuell, als Ressourcen nur dann abgerufen werden, wenn berufliche Weiterbildungsmaßnahmen tatsächlich in Anspruch genommen werden. Das einzige echte Beispiel für ein individuelles Lern- und Weiterbildungskonto ist das französische *Compte Personnel de Formation*.
- ii. **Individuelle Sparkonten.** Dies sind reale, physische Konten, auf denen Personen im Lauf der Zeit Ressourcen zum Zweck der Fort- und Weiterbildung sammeln. Nicht genutzte Ressourcen bleiben Eigentum des Einzelnen und können je nach Programm für andere Zwecke (z.B. Altersvorsorge) verwendet werden. Diese Programme sind äußerst selten.
- iii. **Bildungsgutscheine.** Sie bieten Personen Direktzuschüsse, die für berufliche Weiterbildungsmaßnahmen verwendet werden müssen, häufig verbunden mit einer Eigenbeteiligung des Einzelnen; sie lassen keine Ansammlung von Ansprüchen oder Ressourcen im Zeitverlauf zu. Dies ist die am häufigsten umgesetzte Form individueller Lern- und Weiterbildungsprogramme.

Individuelle Lern- und Weiterbildungsprogramme sind attraktiv. Sie wurden ursprünglich mit dem Ziel eingeführt, die Wahlmöglichkeiten und Verantwortung des Einzelnen in Bezug auf weiterführendes Lernen zu stärken und den Wettbewerb zwischen den Weiterbildungsanbietern und damit die Qualität und Relevanz des Weiterbildungsangebots zu erhöhen. In einer Arbeitswelt, in der die Fragmentierung beruflicher Laufbahnen immer mehr zunimmt, stößt in jüngster Zeit die Möglichkeit, Weiterbildungsansprüche von einem Arbeitsplatz oder Erwerbsstatus auf einen anderen „zu übertragen“ – d.h. Weiterbildungsansprüche nicht an ein bestimmtes Beschäftigungsverhältnis oder einen bestimmten Arbeitgeber, sondern an Personen zu binden –, bei den Politikverantwortlichen erneut auf Interesse.

Allerdings sind individuelle Weiterbildungskonten kein Allheilmittel für die mit der neuen Arbeitswelt einhergehenden Herausforderungen. Wie jede andere Weiterbildungsmaßnahme auch werden sie zu einer Büchse der Pandora, sobald man sich mit den Einzelheiten befasst. Dies bedeutet nicht, dass sie bei der Bewältigung gewisser Herausforderungen nicht hilfreich sein können. Dafür müssen die Stärken und Schwächen solcher Programme aber klar verstanden werden und außerdem sind bei der Gestaltung wichtige Aspekte zu berücksichtigen. Politisch Verantwortliche, die individuelle Weiterbildungskonten einrichten möchten, müssen eine Reihe wichtiger Fragen und Zielkonflikte berücksichtigen. Auch wenn ein individuelles Weiterbildungskonto an sich nicht alle Probleme lösen kann, kann ein gut durchdachtes Programm Ländern helfen, bessere Weiterbildungsergebnisse zu erzielen. Im Folgenden sind einige der zentralen Erkenntnisse aufgeführt, die sich aus der Analyse der Gestaltung individueller Weiterbildungskonten (und auch individueller Lern- und Weiterbildungsprogramme im weiteren Sinne) ergeben haben.

- **Die Ausrichtung individueller Lernprogramme auf bestimmte Zielgruppen trägt dazu bei, Mitnahmeeffekte und das zu Lasten Geringqualifizierter gehende Weiterbildungsbias zu reduzieren.** In Bezug auf die Teilnahme von Geringqualifizierten haben individuelle Lern- und Weiterbildungsprogramme nur dürftige Ergebnisse hervorgebracht. Die gezielte Ausrichtung kann helfen, diese Herausforderung zu bewältigen, sie kann aber auch den Verwaltungsaufwand erhöhen (und damit der Beteiligung schaden). Die Beschränkung von Programmen auf bestimmte Gruppen hat u.a. den Nachteil, dass sie die Übertragbarkeit von Ansprüchen einschränkt. Eine andere Möglichkeit der gezielten Ausrichtung, mit der dieses Problem gelöst wird, besteht darin, allen Zugang zu gewähren, die Fördersätze jedoch nach Gruppen zu differenzieren.
- **Es sollten beträchtliche finanzielle Mittel bereitgestellt werden, wenn das Programm entscheidenden Einfluss auf Weiterbildungsergebnisse haben soll.** Die meisten bestehenden Programme stellen relativ kleine Förderbeträge zur Verfügung. In der Praxis bedeutet das, dass die Teilnehmerinnen und Teilnehmer nur kurze Weiterbildungsprogramme absolvieren können, die wahrscheinlich nicht zu einer erheblichen Höher- oder Neuqualifizierung führen. Darüber hinaus bestehen bei vielen Programmen Eigenbeteiligungsaufgaben, die auf geringqualifizierte und einkommensschwache Personen abschreckend wirken können. Verdienstaufschläge während der Weiterbildung gehören zu den größten Kosten, die durch die Teilnahme an entsprechenden Maßnahmen entstehen. Daher ist es sinnvoll, die Förderung durch individuelle Lernprogramme mit anderen Formen unterstützender Bildungsmaßnahmen, z.B. bezahlte Fort- und Weiterbildung/Bildungsurlaub, zu kombinieren. Die Kombination mit betrieblichen Schulungsmaßnahmen kann auch eine gute Möglichkeit sein, eine Kultur des Lernens zu fördern.
- **Individuelle Lernprogramme sollten einfach gehalten werden, um einen möglichst breiten Teilnehmerkreis zu erreichen.** Programme, deren Nutzung kompliziert ist, schaden der Beteiligung, insbesondere der geringqualifizierter und unterrepräsentierter Gruppen. Benutzerfreundliche Websites können Interessenten zwar helfen, Informationen zu finden und Entscheidungen zu treffen, doch für geringqualifiziertere Arbeitskräfte ist nach wie vor persönliche Unterstützung wichtig. Komplexe und fragmentierte Governance-Strukturen, bei denen die Zuständigkeiten auf zu viele Akteure verteilt sind, können auch die Wirksamkeit individueller Lernprogramme beeinträchtigen, da es den Beteiligten – insbesondere geringqualifizierteren Arbeitskräften – schwerfällt, das System zu nutzen.
- **Individuelle Lernprogramme müssen durch andere Maßnahmen ergänzt werden, um die Teilnahme unterrepräsentierter Gruppen zu fördern.** Die Hindernisse, denen sich unterrepräsentierte Gruppen bei der Fort- und Weiterbildung gegenübersehen, gehen häufig über fehlende Finanzmittel hinaus. Die Programme müssen einfach in der Anwendung sein. Außerdem

brauchen Interessenten (insbesondere Geringqualifizierte) effektive persönliche Information, Beratung und Orientierung, damit sie ihre Weiterbildungsansprüche in nutzbringende Weiterbildungsergebnisse umwandeln können. Doch in der Praxis mangelt es daran in den meisten Fällen.

- **Bei individuellen Lernprogrammen ist es noch wichtiger, dass Weiterbildungsqualität garantiert wird.** Im Verhältnis zu den Anbietern besteht für Einzelpersonen eine starke Informationsasymmetrie in Bezug auf die Qualität der Weiterbildung. Außerdem sind sie kaum bzw. gar nicht in der Lage, Preise (oder andere Aspekte der Weiterbildung) mit dem Anbieter zu verhandeln. Die Schaffung individueller Lernprogramme hat häufig dazu geführt, dass Qualitätssicherungsmaßnahmen beschleunigt umgesetzt wurden. Das wichtigste Instrument, das dazu eingesetzt wird, ist die Zertifizierung von Weiterbildungsanbietern. Einschränkungen in Bezug darauf, welche Art der Weiterbildung über individuelle Lernkonten erfolgen kann, können auch dazu beitragen, ihre Wirksamkeit im Hinblick auf die Arbeitsmarktergebnisse des Einzelnen zu verbessern.
- **Die Art und Weise, wie individuelle Lernprogramme finanziert werden, hat großen Einfluss auf die Umverteilung und die Vorhersehbarkeit der Finanzierung.** Je höher die individuellen Spar- oder Eigenbeteiligungsanforderungen sind, desto geringer wird der Umverteilungseffekt der individuellen Lernprogramme sein. Im Hinblick auf öffentliche Finanzierungsquellen haben steuerfinanzierte Programme eine höhere Umverteilungswirkung (in dem Maße, wie das Steuersystem umverteilend wirkt). Allerdings können Programme dadurch sehr empfindlich auf Haushaltszwänge reagieren. Die Zuverlässigkeit der Finanzierung nimmt daher im Lauf der Zeit ab. Die Finanzierung durch eine Weiterbildungsabgabe hat den Vorteil, dass die Mittel zweckgebunden sind, und ermöglicht gleichzeitig eine gewisse Vergemeinschaftung.

1 Definition und Ziele individueller Lernprogramme

1.1 Was sind individuelle Lernprogramme?

Im Mittelpunkt dieses Berichts stehen individuelle Lern- und Weiterbildungsprogramme (*individual learning schemes* – ILS), d.h. Programme, die an Personen geknüpft sind (und nicht an einen bestimmten Arbeitgeber oder Beschäftigungsstatus) und diesen zur Verfügung stehen, um sich während ihrer Lebensarbeitszeit und auf eigene Initiative kontinuierlich weiterzubilden. Diese Programme werden in der Regel von staatlichen Stellen durchgeführt und nutzen öffentliche Mittel. Bei den Programmen lassen sich drei Hauptarten unterscheiden:

- **Individuelle Sparkonten für Weiterbildungsmaßnahmen.** Dabei handelt es sich um Programme, bei denen der Einzelne Mittel für berufliche Weiterbildungsmaßnahmen ansparen kann und staatliche Stellen Unterstützung leisten, u.a. in Form von Steueranreizen, Direktzuschüssen (Finanzhilfen oder Sondervergütungen) und/oder zinsvergünstigte Darlehen. Arbeitgeber können manchmal auch Geld auf das Ansparkonto einzahlen bzw. einen Beitrag leisten, was häufig durch Steueranreize gefördert wird. Diese Sparkonten werden in der Regel von einem Finanzinstitut geführt. In der Praxis kommt dieser Programmtyp jedoch selten vor. In der Vergangenheit wurden in einer Reihe von Ländern Pilotprogramme implementiert, z.B. *learn\$ave* in Kanada und die *Lifelong Learning Accounts* (LiLAs) in den Vereinigten Staaten. In der ersten Hälfte der 2000er Jahre arbeitete die schwedische Regierung ebenfalls an einem Projekt zur Einrichtung individueller Sparkonten für Weiterbildungsmaßnahmen und verabschiedete einen entsprechenden Gesetzentwurf, der Plan wurde letzten Endes jedoch aufgegeben.
- **Individuelle Lernkonten.** Bei diesen Programmen werden über einen bestimmten Zeitraum Ansprüche auf berufliche Weiterbildung gesammelt. Die mit öffentlichen Mitteln finanzierten Konten sind insofern virtuell, als die Ressourcen nur dann abgerufen werden, wenn berufliche Weiterbildungsmaßnahmen tatsächlich in Anspruch genommen und bezahlt werden. Das einzige Beispiel für ein solches Programm ist das französische *Compte Personnel de Formation*, das seit Januar 2015 ein früheres Bildungskonto (*Droit Individuel à la Formation*) ersetzt und dessen Umfang erweitert hat und vollständig übertragbar ist. Nach dem 2018 verabschiedeten Gesetz *Loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel* wird das Programm derzeit umfänglich reformiert.
- **Gutscheinprogramme.** Hierbei handelt es sich um Programme, die die Weiterbildung durch staatliche Direktzahlungen an Einzelpersonen fördern, häufig verbunden mit einem Eigenbeitrag des Teilnehmers bzw. der Teilnehmerin. Obwohl viele individuelle Lernprogramme als „individuelle Lernkonten“ bezeichnet werden, funktionieren die meisten dieser Programme de facto als Bildungsgutscheine. Zu den Gutscheinprogrammen gehören die *Opleidingscheques* in Flandern (Belgien), die *Bildungsprämie* in Deutschland, der *Cheque Formação* in Portugal, die *Individual Training Accounts* in Schottland, der *Chèque annuel de formation* im Kanton Genf (Schweiz) und die *Individual Training Accounts* in den Vereinigten Staaten. Das *Bildungskonto* in Oberösterreich, das faktisch als Weiterbildungsbeihilfe bezeichnet werden kann, funktioniert fast wie ein Gutscheinprogramm, allerdings erfolgt die Antragstellung erst nach Abschluss der Weiterbildung.³ Frühere Programme wie die *Individual Learning Accounts* im Vereinigten Königreich und in Wales waren in der Praxis ebenfalls Gutscheinprogramme. Obwohl das Programm *SkillsFuture Credit* in

Singapur während der gesamten Berufslaufbahn abrufbar ist, gehört es auch eher zur Kategorie der Gutscheinprogramme, da offiziell keine Ansammlung von Ansprüchen im Zeitverlauf möglich ist.⁴ Schließlich war *Carta ILA* in der Toskana (Italien) eine Mischform, da die regionale Regierung nicht den vom Interessenten gewählten Weiterbildungsanbieter bezahlte, sondern ein bestimmter Geldbetrag auf ein Bankkonto überwiesen wurde, der von der Person direkt genutzt werden konnte.

Tabelle 1.1 enthält eine kompakte Übersicht über die Hauptmerkmale der sechs Programme, die in den von der OECD in Auftrag gegebenen Fallstudien untersucht wurden. Ausführlicher werden diese Programme in Abschnitt 2 beschrieben.

Tabelle 1.1 Hauptmerkmale der sechs untersuchten individuellen Lernprogramme

Compte Personnel de Formation (CPF), Frankreich, 2015 bis heute	Individuelles Lernkonto, das allen Erwerbspersonen zur Verfügung steht Finanziert durch eine betriebliche Pflichtabgabe für Weiterbildung 500 EUR pro Jahr und Person, im Regelfall begrenzt auf 5 000 EUR Weiterbildungsprogramme müssen einen Befähigungsnachweis ausstellen
Bildungskonto, Oberösterreich, 1994 bis heute	Erwerbspersonen zur Verfügung stehende Ex-post-Weiterbildungsbeihilfe (mit besonderer Fokussierung auf Personen mit mittlerem Qualifikationsniveau und Frauen, die aus der Elternzeit zurückkehren) Finanziert aus dem allgemeinen Steueraufkommen Deckt 30% der Weiterbildungskosten bis maximal 2 000 EUR im Regelfall Weiterbildungsprogramme müssen berufsorientiert sein
Individual Learning/Training Accounts (ILA/ITA), Schottland, 2004 bis heute	Gutscheinprogramm, das Erwerbspersonen mit einem Einkommen unter einem bestimmten Schwellenwert zur Verfügung steht Finanziert aus dem allgemeinen Steueraufkommen 200 GBP pro Person und Jahr zur Deckung der Weiterbildungskosten Weiterbildungsprogramme müssen zu einer Qualifikation oder einem Befähigungsnachweis führen, die mit prioritären Curriculumbereichen im Zusammenhang stehen
Individual Training Accounts (ITA), Michigan und Washington, 2000 bis heute	Gutscheinprogramm für Teilnehmer an den Programmen für Erwachsene und für freigesetzte Arbeitskräfte im Rahmen des Workforce Innovation and Opportunity Act Finanziert aus dem allgemeinen Steueraufkommen durch die Bundesregierung Keine festgelegten Regeln für die Höhe der Förderung Weiterbildungsprogramme müssen auf nachgefragte Berufe ausgerichtet sein und auf einer Liste förderfähiger Programme stehen
Carta ILA, Toskana, 2004-2015	Programm für Arbeitsuchende und bestimmte Bevölkerungsgruppen Finanziert von der Region aus dem allgemeinen Steueraufkommen und vom Europäischen Sozialfonds 500-2 500 EUR pro Person (Einmalmaßnahme) Seit 2008: auf einer regionalen Prioritätenliste aufgeführte Weiterbildung
SkillsFuture Credits (SFC), Singapur, 2016 bis heute	Für die Lebensarbeitszeit geltender Gutschein für alle Staatsbürger ab 25 Jahren Finanziert aus dem allgemeinen Steueraufkommen 500 SGD pro Person Weiterbildungsprogramme müssen von der staatlichen Stelle, die das Programm durchführt, genehmigt werden

Quelle: OECD-Sekretariat.

1.2 Gründe und Ziele individueller Lernprogramme

Von staatlichen Behörden werden eine Reihe von Gründen und Zielen für die Schaffung der in diesem Bericht untersuchten individuellen Lernprogramme angeführt.

Eine Vielzahl von Programmen zielt darauf ab, die Wahlmöglichkeiten und die Verantwortung des Einzelnen zu erhöhen. Es wird erwartet, dass mehr Freiheit die „Eigenverantwortung“ des Einzelnen für seine Weiterbildung stärkt und zu einer besseren Abstimmung mit seinen persönlichen Vorhaben führt. Oberstes Ziel des französischen *Compte Personnel de Formation* (CPF), das im Januar 2015 geschaffen wurde, ist es, die Eigenständigkeit des Einzelnen beim Zugang zu Weiterbildungsprogrammen und ihrer Auswahl zu fördern.⁵ In Singapur wurden *SkillsFuture Credits* eingeführt, um sich vom traditionellen arbeitgeber-

orientierten Ansatz der Weiterbildung zu lösen und dem Einzelnen bei der Wahl der Weiterbildungsmaßnahmen eine gewisse Autonomie einzuräumen. Das *Individual Training Account* (ITA) in den Vereinigten Staaten ist ein Schritt weg von dem stärker gelenkten Ansatz, der bei früheren nationalen Arbeitskräfteprogrammen verfolgt wurde, hin zu einem Modell, bei dem der Kunde die Art der Weiterbildung und den Anbieter der Weiterbildungsleistungen wählt. Das *Bildungskonto* in Oberösterreich soll dem Einzelnen so viel Freiheit wie möglich geben, um je nach Interesse und Motivation über eine Weiterbildungsteilnahme zu entscheiden. In einigen Fällen ist diese größere Autonomie und Eigenverantwortung mit dem ausdrücklichen Ziel verknüpft, die finanzielle Belastung der Weiterbildung zu teilen und individuelle Investitionen in Weiterbildungsmaßnahmen zu fördern. So soll das schottische *Individual Learning Account* Interessenten dazu ermuntern, in das eigene Lernen zu investieren und Verantwortung zu übernehmen. Das frühere individuelle Lernkonten-Programm des Vereinigten Königreichs wurde eingerichtet, um den Einzelnen wählen zu lassen, was und wie er lernen möchte, und um die Verantwortung für Investitionen in weiterführendes Lernen auf Arbeitgeber, Regierung und Einzelpersonen zu verteilen. In Nordamerika wurden auch die beiden ehemaligen Pilotprogramme für individuelle Ansparkonten (*Lifelong Learning Accounts* in den Vereinigten Staaten und *learn\$ave* in Kanada) in diesem Sinne implementiert.

Ein Ziel, das alle untersuchten Programme auszeichnet, ist die Förderung von Personen mit eingeschränktem Zugang zu beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen. In der Regel sind dies Geringqualifiziertere, aber bisweilen auch Personen mit niedrigem Einkommen, Arbeitnehmer in kleinen und mittleren Unternehmen, Arbeitnehmer in atypischen Beschäftigungsverhältnissen, selbstständig Beschäftigte und in einigen Fällen spezifischere Gruppen (vgl. Abschnitt 1.2). In Oberösterreich wurde das *Bildungskonto* beispielsweise Mitte der 1990er Jahre für Arbeitskräfte mit mittlerem Qualifikationsniveau (meist frühere Auszubildende) geschaffen, um die Tatsache auszugleichen, dass sie während ihrer Erstausbildung eine deutlich geringere staatliche Förderung erhalten hatten als diejenigen, die einen Abschluss im Sekundarbereich II oder im Tertiärbereich erworben hatten. In Frankreich war die Feststellung, dass in der Praxis noch erhebliche Ungleichheiten beim Zugang zur Weiterbildung bestehen – obwohl das Gesetz unabhängig von der Art des Beschäftigungsverhältnisses das gleiche Recht auf betriebliche Fort- und Weiterbildung vorsieht – einer der Hauptantriebsfaktoren für die Implementierung des CPF. Das ITA-Programm in den Vereinigten Staaten zielt darauf ab, Personen, die sich aufgrund mehrerer Beschäftigungsverhältnisse mit Hindernissen konfrontiert sehen, einen Zugang zu Weiterbildung zu bieten.

Mit individuellen Lernprogrammen soll auch die Beschäftigungsfähigkeit der Betroffenen erhöht werden, damit sie in ihrer Berufslaufbahn aufsteigen und sich beruflich verändern können. In Bezug auf die Wahl der Weiterbildung bieten individuelle Lernprogramme Arbeitnehmern ein gewisses Maß an Autonomie gegenüber ihrem Arbeitgeber. Damit ermöglichen sie es ihnen, stärkeren Einfluss auf ihre Berufslaufbahn zu nehmen und über den aktuellen Arbeitsplatz und Arbeitgeber hinaus zu denken. Dies könnte zur Steigerung ihrer Beschäftigungsfähigkeit führen, da Arbeitskräfte Kompetenzen erwerben können, die der Arbeitgeber aus Angst, dass sie das Unternehmen verlassen, nur ungern vermittelt hätte. Das französische CPF wurde ja gerade eingerichtet, um den Zugang zu Weiterbildung für Personen zu fördern, die während des gesamten Erwerbslebens mehrmals den Arbeitsplatz und letzten Endes auch den Erwerbsstatus wechseln (abhängig beschäftigt, selbstständig beschäftigt, arbeitslos, nicht erwerbstätig). Der Übertragbarkeit von Weiterbildungsansprüchen bei einem Wechsel des Arbeitsplatzes und des Erwerbsstatus kommt in diesem Programm daher eine entscheidende Rolle zu. Einige Programme, wie der *Chèque annuel de formation* im Kanton Genf, haben das übergeordnete Ziel, lebenslanges Lernen zu verbessern. *SkillsFuture Credits* in Singapur sollen ebenso die Wahrnehmung des lebenslangen Lernens verändern und eine Abkehr von der Jagd nach Qualifikationen auf dem Papier (Nachweisen) bewirken.⁶

Schließlich war die Förderung des Wettbewerbs zwischen Weiterbildungsanbietern zur Kostensenkung von Weiterbildungsmaßnahmen und zur Verbesserung ihrer Qualität, wozu auch eine bessere Abstimmung auf den Arbeitsmarktbedarf gehörte, sowohl im früheren Programm des Vereinigten Königreichs als auch beim schottischen *Individual Learning Account* ein erklärtes Ziel. In anderen Programmen gehörte dies wahrscheinlich ebenfalls zu den angestrebten Nebeneffekten.

2 Ausgestaltung individueller Lernprogramme

In diesem Abschnitt werden die Regeln und Rahmenbedingungen der in diesem Bericht untersuchten individuellen Lernprogramme (ILS) beschrieben. ILS unterscheiden sich in vielerlei Hinsicht, unter anderem im Hinblick auf ihren Geltungsbereich und die Finanzierungsgestaltung, d.h. den Grad der Selbstbeteiligung und die Quellen der öffentlichen Mittel. ILS werden zwar häufig von einer Regierungsstelle initiiert, die Verantwortung für das Programm und die tatsächliche Verwaltung können jedoch an andere öffentliche Einrichtungen delegiert oder privaten Unternehmen/Organisationen übertragen werden. In der Regel ist in den ILS festgelegt, welche Art von Weiterbildung absolviert werden kann. Damit bieten sie dem Einzelnen mehr oder weniger Wahlfreiheit. Überdies sind auch in Bezug auf die angebotene Förderung und die Kombinationsfähigkeit mit anderen Fort- und Weiterbildungsprogrammen erhebliche Unterschiede festzustellen.

2.1 Geltungsbereich

Der Geltungsbereich individueller Lernprogramme ist im Programm-/Ländervergleich sehr unterschiedlich und hat sich innerhalb der Programme im Lauf der Zeit häufig weiterentwickelt. Das individuelle Lernkonten-Programm im Vereinigten Königreich, *SkillsFuture Credits* in Singapur und der *Chèque annuel de formation* im Kanton Genf (Schweiz) haben/hatten einen nahezu universellen Charakter, da sie für alle Erwachsenen ab einem bestimmten Alter gelten bzw. galten.⁷ Dies traf bis Oktober 2017 auch auf das schottische *Individual Learning Account* zu, aber um das Programm besser auf die Arbeitsmarkterfordernisse abzustimmen, werden mit dem neuen *Individual Training Account* nun nur noch Personen erfasst, die berufstätig sind oder aktiv Arbeit suchen. Tatsächlich ist die Anspruchsberechtigung bei vielen Programmen auf Personen beschränkt, die erwerbstätig sind oder aktiv nach Arbeit suchen, wobei sich einige ausschließlich entweder auf Arbeitsuchende oder Beschäftigte konzentrieren, während andere beide Personenkreise zulassen (Tabelle 2.1). Selbstständigen stehen diese Programme nicht so häufig offen wie abhängig Beschäftigten, obwohl sie zunehmend auch in den Genuss dieser Programme kommen. So sind sie beispielsweise seit 2010 im Rahmen des österreichischen *Bildungskontos* und seit Januar 2018 im Rahmen des französischen CPF förderfähig.

Neben der Tätigkeit und dem Erwerbsstatus der Interessenten richtet sich die Anspruchsberechtigung bei individuellen Lernprogrammen häufig auch nach dem Einkommen und/oder dem Bildungsniveau. In den Vereinigten Staaten können zum Beispiel nur Arbeitsuchende, die im Rahmen des Erwachsenenprogramms des Workforce Innovation and Opportunity Act (WIOA) förderfähig sind, das ITA erhalten, wobei ein geringes Einkommen eines der Anspruchskriterien ist.⁸ Für die Programme im Kanton Genf und in Schottland gelten Einkommensgrenzen, die nah dem Durchschnittsverdienst liegen (d.h. Personen mit überdurchschnittlichem Verdienst können nicht am Programm teilnehmen). In Kanada betraf das Pilotprogramm *learn\$ave* nur Personen im Erwerbsalter, die zu einem einkommensschwachen Haushalt mit begrenzter Liquidität gehörten. Auch bei der deutschen *Bildungsprämie* galt zunächst eine relativ niedrige Grenze für das zu versteuernde Einkommen, welche 2010 erhöht wurde und damit die Zahl der anspruchsberechtigten Arbeitnehmer vergrößerte. In Flandern können seit 2015 nur Arbeitskräfte mit

niedrigem oder mittlerem Bildungsabschluss die *Opleidingscheques* nutzen. Dasselbe galt für das schottische Programm zwischen 2012 und 2017 und das österreichische *Bildungskonto*. Allerdings wurde die Anspruchsberechtigung für dieses Programm im Lauf der Zeit auf Arbeitskräfte mit abgeschlossener Sekundarstufe II sowie auf Arbeitskräfte mit Hochschulbildung, die bestimmte Einkommenskriterien erfüllen, ausgedehnt.

Tabelle 2.1 Von Land zu Land unterschiedlicher Geltungsbereich nach Erwerbsstatus

	Abhängig Beschäftigte	Selbstständig Beschäftigte	Arbeitsuchende	Nicht-erwerbstätige
Lifelong Learning Accounts, Vereinigte Staaten				
Opleidingscheques, Flandern, Belgien				
Bildungsprämie, Deutschland				
Carta ILA, Toskana, Italien ¹				
Individual Training Accounts, Vereinigte Staaten ²				
Cheque formação, Portugal				
Compte Personnel de Formation, Frankreich ³				
Individual Training Account, Schottland, Vereinigtes Königreich				
Bildungskonto, Oberösterreich, Österreich ⁴				
<i>learn\$ave</i> , Kanada				
Individual Learning Accounts, Vereinigtes Königreich				
Chèque annuel de formation, Genf, Schweiz				
SkillsFuture Credit, Singapur				

1. Nur abhängig Beschäftigte in atypischer Beschäftigung.

2. Das ITA-Programm der Vereinigten Staaten gilt auch für arbeitslos gewordene Personen.

3. Selbstständig Beschäftigte waren im Prinzip ab dem 1. Januar 2018 anspruchsberechtigt, haben es aber nie in Anspruch genommen und während des Übergangs zum neuen CPF-Programm nun keinen Zugang mehr.

4. Es sind nur Frauen anspruchsberechtigt, die nach der Elternzeit wieder eine berufliche Tätigkeit aufnehmen.

Quelle: OECD-Sekretariat.

In einigen Ländern richten sich die Programme auch direkt an ganz bestimmte Bevölkerungsgruppen. In Deutschland z.B. zielt die *Bildungsprämie* insbesondere auf Personen in Eltern- oder Pflegezeit ab. Seit seiner Einführung im Jahr 1993 richtet sich das österreichische Programm auch ausdrücklich an Frauen, die aus dem Mutterschutz zurückkehren. Die *Carta ILA* in der Toskana räumt weiblichen Arbeitsuchenden Priorität ein, aber auch einer Reihe verschiedener kleiner Gruppen, die sich je nach Provinz unterscheiden (z.B. abhängig Beschäftigte in atypischen Beschäftigungsverhältnissen, in den Beruf zurückkehrende Frauen, Zuwanderer, Militärangehörige, Transgender-Personen und Transsexuelle). Das ITA in den Vereinigten Staaten ist auch für arbeitslos gewordene Personen zugänglich, die im Rahmen des Workforce Innovation and Opportunity Act (WIOA) am Programm für freigesetzte Arbeitskräfte und am Erwachsenenprogramm teilnehmen können; Veteranen wird dabei Priorität eingeräumt.

Eine andere Möglichkeit, vorrangig bestimmte Zielgruppen anzusprechen, besteht in der Anpassung des gewährten Förderbetrags. In Österreich, Flandern und Frankreich profitieren erwerbstätige Personen mit einem Abschluss unter Sekundarstufe-II-Niveau von einer höheren Förderung (Tabelle 2.2), in Österreich auch Frauen, die nach einer kinderbezogenen Erwerbsunterbrechung wieder in den Beruf zurückkehren, Niedriglohnbezieher über 50 Jahre, Personen, die nur die Pflichtschulzeit abgeschlossen haben und über keine Berufsausbildung verfügen, sowie Zuwanderer, die Deutsch lernen.

2.2 Finanzierung

2.2.1 Kostenteilung

Sehr oft sehen individuelle Lernprogramme eine Form der Kostenteilung zwischen dem Staat und der Person vor, die in den Genuss des Programms kommt. In Deutschland, Oberösterreich und Flandern müssen sich Interessenten mit 40-70% der Weiterbildungskosten finanziell am jeweiligen Programm beteiligen (Tabelle 2.2). Um den potenziellen Negativanreiz auszugleichen, der bei einigen unterrepräsentierten Gruppen/Zielgruppen durch den geforderten Eigenanteil entsteht, müssen diese beim oberösterreichischen Programm einen geringeren finanziellen Beitrag leisten. Die Eigenbeteiligung ist für individuelle Sparkonten-Programme per definitionem von zentraler Bedeutung: Im kanadischen individuellen Sparkonten-Pilotprogramm variierte die Selbstbeteiligung in den 10 Gemeinden, in denen es implementiert wurde, zwischen einem Sechstel und der Hälfte der Kosten; im US-amerikanischen LiLA-Programm trugen die Interessenten zwischen einem Viertel und der Hälfte der Kontoeinlagen bei.

Tabelle 2.2 Finanzierung der Programme

Programm	Einzelperson/ Arbeitnehmer	Arbeitgeber/Auftragnehmer		Staat/öffentlich			Privat/ Stiftung
		Direkte Beiträge	Indirekte Beiträge	Direkte Beiträge	Steuerliche Anreize	Sonderkonditionen für bestimmte Gruppen/ Weiterbildung	
Bildungskonto, Oberösterreich (AUT), 1994 bis heute	70% der Weiterbildungskosten bis zu einer Höhe von 2 000 EUR bei Basisförderung; 40% der Weiter- bildungskosten bis zu einer Höhe von 2 400 EUR für bestimmte Gruppen			Basisförderung der Landes- regierung: 30% der Weiter- bildungskosten bis zu einer Höhe von 2 000 EUR (1 000 EUR für Sprachkurse)		Höhere Förderung: 60% bis zu einer Höhe von 2 400 EUR für Wiedereinsteigerinnen und Wiedereinsteiger nach der Kinder- karenz, Personen, die zwecks Integration Deutschkurse besu- chen, Arbeitnehmer über 50 Jahre mit niedrigem Einkommen, gering- qualifizierte Personen zur Vorbe- reitung auf eine Berufsausbildung, Personen, die höchstens den Pflichtschulabschluss haben	
Opleidingscheques, Flandern (BEL) 2003 bis heute	125 EUR im Regelfall			Im Regelfall 125 EUR von der flämischen Regierung für Weiterbildungskosten		250 EUR, wenn das Niveau der Erstausbildung unter einem Sekundarschulabschluss liegt und ein Kurs für a) einen formalen Abschluss, b) eine für bezahlten Bildungsurlaub anerkannte Weiter- bildung oder c) eine IT-Schulung absolviert wird. Weitere Zuschüsse (ohne Angabe des Betrags) auch bei Personen ohne tertiären Bil- dungsabschluss, die an Weiter- bildungsmaßnahmen im tertiären Bereich teilnehmen; 125-250 EUR für geringqualifizierte Ausländer, Personen über 50 Jahre oder Menschen mit Behinderung	

learn\$ave, CAN, 2001-2008	Mindestens 10 CAD mit einer Förderobergrenze von 250 CAD pro Monat; jährliche Förderobergrenze von 900- 1 500 CAD			Förderrate zwischen 2:1 und 5:1 für Weiterbildungskosten und Lernunterstützung (Bücher und Computer sowie spezifische Kinderbetreuungs- leistungen, die nicht über staatliche Programme in Anspruch genommen werden können); Obergrenze für Ausgaben zur Lernunter- stützung bei 1 500 CAD oder 50% der angesparten Beträge			
Chèque annuel de formation, Kanton Genf (CHE), 2001 bis heute				750 CHF pro Jahr, die vom Kanton Genf für maximal 3 aufeinanderfolgende Jahre bezahlt werden		Möglichkeit, 3 Schecks in einem Jahr zu kumulieren, sofern es sich um eine „formation qualifiante“ oder „formation de base sanctionnée par un titre reconnu“ handelt	
Bildungsprämie, DEU, 2008 bis heute	50% der Weiter- bildungskosten			50% der Weiterbildungs- kosten bis zu 500 EUR (ESF); Bundesmittel für Beratungs- und Unterstützungsleistungen			
Compte Personnel de Formation, FRA, Jan. 2015 bis heute	Selbstständige tragen mit 0,2% ihres Umsatzes zu einem Weiter- bildungsfonds bei		Bis Dezember 2018 Weiterbildungsabgabe in Höhe von 0,2% der jährlichen Brutto- lohnsumme; seit Januar 2019 Teil einer 1%igen Weiterbildungsabgabe. ¹ Bis Dez. 2018: 24 Stunden pro Jahr für 5 Jahre und dann 12 Stunden pro Jahr, begrenzt auf 150 Stunden; seit Januar 2019: 500 EUR für Weiterbildungskosten pro Jahr, begrenzt auf 5 000 EUR; bis De- zember 2018: mögliche Ergänzung durch Pôle emploi oder die Regionen für Arbeit- suchende und durch Weiterbildungsfonds oder Arbeitgeber für Arbeitnehmer			Personen mit einem Grund- bildungsniveau unter der ISCED- Stufe 3 (d.h. Stufe 1 und 2) erhielten bis Dezember 2018 48 Stunden pro Jahr mit einer Obergrenze von 400 Stunden; jetzt 800 EUR pro Jahr bis zu 8 000 EUR	
Individual Learning Accounts, GBR, Sep. 2000 bis Nov. 2001	25 GBP pro Programm			150 GBP pro Programm für die erste Million Kontoinhaber, dann 20% der Weiterbildungs- kosten bis zu 100 GBP im Regelfall oder 80% bis zu			

				200 GBP für Grundbildung in Informationstechnologie und Mathematik. Anfangs mit einer Gesamtbergrenze von 500 GBP, die auf 200 GBP abgesenkt wurde			
Individual Learning/Training Account, Schottland (GBR), ILA: 2004 bis Okt. 2017, ITA: Okt. 2017 bis heute	Bis 2008: mindestens 10 GBP pro Jahr			200 GBP pro Jahr für Weiterbildungskosten von der schottischen Regierung			
Carta ILA, Toskana (ITA), 2004-2015				500-2 500 EUR für Weiterbildungskosten, Lehrmaterial, damit verbundene Reisekosten sowie Kosten für Verpflegung und Unterkunft (ESF); Finanzierung von Maßnahmen zur Orientierung und Beratung durch die Region Toskana			
Cheque formação, PRT, 2001 bis heute		Mindestens 10% der Weiterbildungskosten für Arbeitnehmer		4 EUR pro Stunde mit einem Höchstbetrag von 175 EUR für 50 Stunden über zwei Jahre für Arbeitnehmer (max. 90% der Kosten); 500 EUR für 150 Stunden für Arbeitssuchende			
SkillsFuture, SGP, Jan. 2016 bis heute				500 SGD + regelmäßige Ergänzungsleistungen			
Individual Training Account, USA, 2000 bis heute				Bis zu 3 500-7 000 USD im Bundesstaat Washington, 6 000-10 000 USD in Michigan für Weiterbildungskosten, Bücher und Verbrauchsmaterial, finanziert aus Bundesmitteln			

Lifelong Accounts verschiedene USA	Learning (LiLAs), Regionen,	Von 2001 bis 2007: bis zu 500 USD pro Jahr; nach 2008 bis zu 2 500 USD pro Jahr	Von 2001 bis 2007: bis zu 500 USD pro Jahr; nach 2008 bis zu 2 500 USD pro Jahr			Ab 2008 im Bundesstaat Washington 50% Steuervergütung für die ersten 500 USD, 25% für die folgenden 2 000 USD für Arbeitnehmer mit niedrigem Einkommen; 25% Steuervergütung für Arbeitgeber (höher für kleine Unternehmen)	Die Ford Foundation und andere verdoppelten den von einer Einzelperson geleisteten Beitrag bis 2004 auf bis zu 1 000 USD
---------------------------------------	--------------------------------	---	---	--	--	--	--

1. Seit Januar 2019 zahlen Unternehmen mit mehr als 11 Beschäftigten eine Weiterbildungsabgabe in Höhe von 1% ihrer jährlichen Bruttolohnsumme und solche mit weniger als 11 Beschäftigten eine Abgabe in Höhe von 0,55% ihrer jährlichen Bruttolohnsumme. Ein Teil der Weiterbildungsabgabe wird dann jedes Jahr per Dekret dem CPF zugewiesen.

Quelle: OECD-Sekretariat, Cour des comptes (2015^[2]), Euréval (2012^[3]), Leckie et al. (2010^[4]).

Arbeitgeber sind seltener an der Finanzierung der Programme beteiligt. Eine direkte Arbeitgeberbeteiligung stand im Mittelpunkt des Sparkonten-Pilotprogramms LiLA in den Vereinigten Staaten. In geringerem Maße wird sie auch beim portugiesischen *Cheque formação* für Arbeitnehmer verlangt (Arbeitgeber müssen mindestens 10% der Weiterbildungskosten für ihre Arbeitskräfte übernehmen). Das französische CPF stellt dagegen eher eine Ausnahme dar, da es ausschließlich durch eine Weiterbildungsabgabe für mittlere und große Unternehmen finanziert wird. In Frankreich bestand seit Langem eine Weiterbildungsabgabe, die in sektorspezifische Weiterbildungsfonds floss, um arbeitsplatzbezogene Weiterbildung zu finanzieren. Ein Teil davon wurde nach seiner Schaffung im Jahr 2015 in das CPF umgeleitet, sodass es nur eine indirekte Arbeitgeberbeteiligung gibt.

Andere Programme wie die ITAs in Schottland und den Vereinigten Staaten sowie die Programme in Genf, Portugal und Singapur werden vollständig aus öffentlichen Mitteln finanziert. So verhielt es sich auch beim toskanischen Programm.

2.2.2 Finanzierungsquellen und -methoden

Im Allgemeinen stammen die öffentlichen Mittel für individuelle Lernprogramme von der für die Implementierung verantwortlichen Regierungsebene, d.h. der National-/Bundesregierung in Frankreich, Deutschland, Portugal und Singapur und der regionalen Ebene in Österreich, Flandern, Genf, Schottland und der Toskana. In Österreich entscheidet der Landtag regelmäßig über die Höhe der für das Programm bereitgestellten Mittel. Im Gegensatz dazu liegt die Verantwortung für die Umsetzung des US-amerikanischen ITA bei den Bundesstaaten, die Finanzierung erfolgt jedoch im Rahmen des Workforce Innovation and Opportunity Act (WIOA) durch die Bundesregierung. In Kanada finanzierte die Bundesregierung auch das von den Gemeinden durchgeführte Pilotprogramm.⁹

In den meisten Fällen bestehen öffentliche Mittel aus Direktzuschüssen in Form von Gutscheinen oder entsprechenden Beiträgen zum Ansparkonto des Einzelnen, manchmal werden aber auch Steuervorteile eingesetzt. So profitierten beispielsweise sowohl Einzelpersonen (im Fall von LiLA in den Vereinigten Staaten) als auch Arbeitgeber (im Fall des Bundesstaats Washington) von Steuergutschriften (Tabelle 2.2).¹⁰ Im kanadischen *learn\$ave* wurden die Programmerrlöse nicht als steuerpflichtiges Einkommen betrachtet (Leckie et al., 2010^[4]). Das französische CPF ist das einzige Beispiel für ein Programm, das aus speziell hierfür bestimmten/zweckgebundenen Sozialabgaben finanziert wird.

Selten werden die Programme anders als durch Arbeitgeber privat finanziert. In den Vereinigten Staaten trugen die Ford Foundation und andere private Geldgeber in den ersten drei Jahren der Erprobung zu den in Chicago, Nord-Indiana und San Francisco durchgeführten LiLA-Programmen bei, und private Stiftungen unterstützten auch die später in anderen Regionen erprobten Programme.

2.3 Governance

2.3.1 Initiative und Verantwortung für die Umsetzung

Die Entscheidung, ein individuelles Lernprogramm einzurichten, wird meist von der Regierung auf nationaler Ebene bzw. auf Bundesebene gefällt, d.h. hauptsächlich von dem für Beschäftigung und Soziales zuständigen Ministerium oder dem Bildungsministerium (wie z.B. bei den Programmen in Deutschland, Frankreich, Kanada, Portugal, Singapur, dem Vereinigten Königreich sowie dem US-amerikanischen ITA). In Flandern, Genf, Oberösterreich und der Toskana spielten die Regionalregierungen die führende Rolle. Seltener werden Programme dieser Art von nichtstaatlichen Stellen eingerichtet. In den Vereinigten Staaten hat der Council for Adult and Experiential Learning (CAEL) die LiLA-Programme in der ersten Erprobungsphase konzipiert und zur Entwicklung nachfolgender LiLA-Programme in anderen geografischen Gebieten beigetragen. Die gemeinnützige Organisation Social and Enterprise Development Innovations (SEDI) trug die Hauptverantwortung für die Ausgestaltung von *learn\$ave* in Kanada (Leckie et al.,

2010₍₄₎). In Oberösterreich hat die Arbeiterkammer¹¹, die gesetzliche Interessenvertretung der Arbeitnehmer, in Zusammenarbeit mit der Landesregierung die *Bildungskonto*-Initiative gestartet.

Die Verantwortung für die Umsetzung liegt in der Regel bei der Instanz, die das Programm initiiert hat, d.h. dem für Weiterbildungspolitik zuständigen Ministerium, oder im Falle der LiLA- und *learn\$ave*-Programme bei CAEL und SEDI (vgl. Anhang, Tabelle 1). In Flandern und Portugal wurde der öffentlichen Arbeitsverwaltung die Verantwortung für die Programme übertragen. In den Vereinigten Staaten wird die Verantwortung für das vom Arbeitsministerium initiierte ITA dezentral von den Bundesstaaten wahrgenommen. Die Region Toskana teilt diese Verantwortung mit den nachgeordneten Gebietskörperschaften, d.h. den Provinzen.

2.3.2 Geschäftsleitung

Die verantwortlichen Behörden können für die Geschäftsleitung bzw. den Betrieb der Programme zuständig sein, wie z.B. in Genf, Oberösterreich, Schottland (seit 2017¹²) und Singapur. Bis 2005 war die Arbeiterkammer auch an der Verwaltung des oberösterreichischen *Bildungskontos* beteiligt, insbesondere an der Ausarbeitung der Rechtsvorschriften, aber diese Form der Zusammenarbeit endete mit einem Wechsel der Landesregierung. Bei der praktischen Umsetzung arbeitet die Arbeiterkammer jedoch weiterhin mit den Landesbehörden zusammen, insbesondere um die Anspruchsberechtigung der Interessenten festzustellen. In Flandern und Portugal übertragen die regionalen und nationalen öffentlichen Arbeitsverwaltungen die Dienstleistungserbringung an ihre lokalen Stellen.

In vielen Fällen überträgt die zuständige Behörde jedoch die Verwaltung des Programms entweder an nachgeordnete öffentliche Stellen oder an private Unternehmen, wobei die Dekonzentration der Dienstleistungen unterschiedlich ausgeprägt ist. In Frankreich zum Beispiel war das System bis Ende 2019 relativ komplex und in Silos organisiert (d.h. verschiedene Kanäle für verschiedene Zielgruppen): Weiterbildungsfonds (OPCA) waren für die Bereitstellung des CPF für Arbeitnehmer zuständig, während die öffentliche Arbeitsverwaltung (Pôle emploi) und der Fonds de Sécurisation des Parcours Professionnels (FPSP) – ein Sozialpartner, der für die Vergemeinschaftung und Umverteilung der über eine Weiterbildungsabgabe erhobenen Mittel zuständig ist – für die Erbringung dieser Dienstleistungen für Arbeitssuchende verantwortlich waren. Die Caisse des Dépôts et Consignations (CDC), ein staatliches Finanzinstitut, war für die Verwaltung des Informationssystems zuständig, mit dem die Gutschriften auf den Konten erfolgen. Ab 2020 wird die CDC das gesamte System betreiben, d.h. das Informationssystem verwalten und die Weiterbildungsanbieter bezahlen. In der Toskana waren die lokalen Arbeitsagenturen (Centro per l'Impiego) für die operativen Abläufe zuständig.

Nur im Vereinigten Königreich wurden alle verwaltungsbezogenen Aufgaben einem einzigen gewinnorientierten Unternehmen übertragen. In Flandern ist ein Unternehmen mit der Ausgabe von Schecks an die Begünstigten und der Bezahlung von Weiterbildungsanbietern betraut. In Kanada und Deutschland wurde/wird die Dienstleistungserbringung vollständig an eine Reihe von lokalen privaten Organisationen vergeben, d.h. in Kanada an Nichtregierungsorganisationen auf kommunaler Ebene und in Deutschland sowohl an gewinnorientierte als auch an gemeinnützige Organisationen. In den Vereinigten Staaten sind die lokalen Workforce Investment Boards (WIBs) für die laufende Verwaltung des ITA zuständig. In der Regel arbeiten sie jedoch für einen Zeitraum von jeweils ein bis zwei Jahren mit privaten Organisationen, öffentlich finanzierten technischen Fachschulen oder anderen öffentlichen oder privaten Bildungseinrichtungen zusammen, um die Dienstleistungen zu erbringen. An den beiden Sparkonten-Programmen (*learn\$ave* und LiLAs) sowie an der *Carta ILA* in der Toskana waren auch Banken oder Mikrokreditinstitute beteiligt.

2.4 Art der Weiterbildung

Alle Programme legen Regeln für die Art der Weiterbildung fest, die Teilnehmer wählen können. Die Weiterbildungsmaßnahmen können formalen oder nicht formalen Charakter haben. Informelle Weiterbildung ist in der Regel ausgeschlossen, es gibt jedoch Ausnahmen. So ließ die toskanische *Carta ILA* in ihrer frühen Umsetzungsphase informelle Weiterbildung zu – d.h. eine nicht institutionalisierte Form der Weiterbildung, die nahezu überall in der Familie, mit Freunden, am Arbeitsplatz oder in Einrichtungen von Anbietern allgemeiner und beruflicher Bildung stattfinden kann –, um das Interesse von Personen zu wecken, denen eine formale Weiterbildung in Form von Präsenzkursen möglicherweise widerstrebt.

Meistens muss die Weiterbildung einen konkreten beruflichen Nutzen haben. Nur beim Programm im Vereinigten Königreich und dem Nachfolgeprogramm in Schottland (bis 2017) sowie dem *SkillsFuture Credit* in Singapur wird/wurde nicht ausdrücklich verlangt, dass die Weiterbildung für den Arbeitsmarkt relevant sein muss. Dies lässt sich zum Teil dadurch erklären, dass diese Programme sich auch an Personen im Rentenalter richten. In Singapur soll *SkillsFuture* die Innovationstätigkeit fördern, indem Interessenten persönlichen Interessen nachgehen und ihr persönliches Potenzial entwickeln können, was möglicherweise nicht immer mit der aktuellen Arbeitsmarktnachfrage im Einklang steht.¹³

Inwieweit das Kriterium der beruflichen Relevanz jedoch in die Praxis umgesetzt wird, unterscheidet sich von Programm zu Programm. In Deutschland, Flandern und Österreich muss die Weiterbildung in erster Linie berufsbezogen sein (Tabelle 2.3), und die Teilnehmerinnen und Teilnehmer können in einigen Fällen Beratungsdienste in Anspruch nehmen, um ihre Auswahl zu treffen. Andere Instrumente oder Maßnahmen, um individuelle Entscheidungen zu lenken, gibt es allerdings nicht. Im Gegensatz dazu muss die Weiterbildung im Rahmen des ITA in den Vereinigten Staaten auf nachgefragte Berufe ausgerichtet sein, die von den lokalen Workforce Investment Boards festgelegt werden. In Michigan verwendet das WIB etwa von verschiedenen öffentlichen Institutionen erstellte Listen, z.B. eine Liste der 50 gefragtesten Berufe, drei Listen mit wachstums-/lohnstarken Branchen sowie bestehenden und aufstrebenden Branchen, für die eine hohe Nachfrage besteht. Darüber hinaus stützt sich das WIB auf Ergebnisse von Konsultationen mit Arbeitgebern sowie auf Informationen von Unternehmen, die Stellenausschreibungen im Internet durch Web-Scraping auswerten, um nachgefragte Berufe zu ermitteln. In der Praxis hängt der Grad der Lenkung jedoch von den sog. Local Workforce Investment Areas ab, da sie bei der Umsetzung des ITA zwischen drei Ansätzen wählen können: *a*) beim Ansatz der strukturierten Wahlfreiheit (*structured choice*) sind die Teilnehmer verpflichtet, sich beraten zu lassen, und die Berater können die Weiterbildungsentscheidungen der Teilnehmer überstimmen; *b*) beim Ansatz der gelenkten Wahlfreiheit (*guided choice*) ist Beratung zwar Pflicht, aber weniger intensiv und die Berater können die Auswahlentscheidung des Teilnehmers nicht ablehnen; *c*) beim Ansatz der maximalen Wahlfreiheit (*maximum choice*) ist die Beratung freiwillig und die Berater können die Auswahlentscheidung des Teilnehmers nicht ablehnen. Die Mehrheit der Local Workforce Investment Areas scheint sich für den mittleren Ansatz entschieden zu haben (gelenkte Wahlfreiheit). Eine Lenkung existiert auch – wenn auch in geringerem Maße – in Schottland und Portugal, wo Weiterbildungsprogramme die von der Regierung und der öffentlichen Arbeitsverwaltung festgelegten arbeitsmarktbezogenen Weiterbildungsprioritäten berücksichtigen müssen.¹⁴

Bei einer Reihe von Lernprogrammen müssen die Weiterbildungsprogramme zudem aus einer Liste förderfähiger Programme ausgewählt werden, z.B. in Frankreich (bis Dezember 2018), Genf, der Toskana (nach 2007), Singapur und beim ITA der Vereinigten Staaten. Zwar zielen diese Listen darauf ab, die Qualität der Weiterbildung sicherzustellen (vgl. Abschnitt 5.1), sie können jedoch auch die arbeitsmarktbezogene Relevanz der Weiterbildung verbessern. So waren in Frankreich bis Dezember 2018 Weiterbildungsprogramme förderfähig, wenn sie eine der folgenden vier Bedingungen erfüllten:

- Ausstellung eines im *répertoire national des certifications professionnelles* (RNCP) registrierten Befähigungsnachweises.

- Ausstellung eines im *inventaire* registrierten Befähigungsnachweises in Ergänzung zum RNCP. Diese Befähigungsnachweise und Bescheinigungen/Zulassungen betreffen übergreifende, am Arbeitsplatz benötigte Kompetenzen.
- Ausstellung eines Certificat de Qualification Professionnelle (CQP), welches von Branchenverbänden vergeben wird und auf die spezifischen Bedürfnisse der zugehörigen Unternehmen ausgerichtet ist.
- Sie gehören zu den von öffentlichen Einrichtungen (Regionen, Pôle emploi oder Agefiph für Menschen mit Behinderung) finanzierten Weiterbildungsprogrammen für Arbeitsuchende.

Mit Listen auf drei Ebenen, d.h. auf nationaler, sektoraler (*branche*) und regionaler Ebene, war das System sehr komplex und spiegelte bei den beiden letztgenannten den Kompetenzbedarf in der jeweiligen Branche/Region wider. Seit Januar 2019 ist das Listensystem jedoch abgeschafft und alle im RNCP und im *répertoire spécifique* (dem früheren *inventaire*) registrierten Befähigungsnachweise kommen nun für das CPF in Frage.

Tabelle 2.3 Spezifische Weiterbildungsanforderungen

Bildungskonto, Oberösterreich (AUT)	Berufsorientiert, hauptsächlich auf mittlerem Qualifikationsniveau; Besuch von Hobbykursen und Erwerb von Fahrerlaubnissen ausgeschlossen; die Teilnehmer müssen mindestens 75% des Programms absolviert haben
Opleidingscheques, Flandern (BEL)	Berufliche Bildung, Berufsberatung; Führerschein ausgenommen, außer zur beruflichen Nutzung; die Weiterbildung sollte nicht während der Arbeitszeit absolviert werden noch arbeitgeberfinanziert sein
Chèque annuel de formation, Kanton Genf (CHE)	Min. 40 Stunden (oder 20 Stunden bei Vermittlung grundlegender Kompetenzen oder als Teil von zu einem Abschluss führenden Weiterbildungsmaßnahmen). Das Weiterbildungsprogramm muss beruflich sinnvoll sein
Bildungsprämie, DEU	Berufsorientierte oder Grundbildung, Sprache oder IKT zur Förderung der allgemeinen Beschäftigungsfähigkeit. Sollte Schulungen, für die der Arbeitgeber verantwortlich ist, nicht ersetzen; Erwerb der allgemeinen Fahrerlaubnis ausgeschlossen
Compte Personnel de Formation, FRA	Registrierte Befähigungsnachweise (RNCP oder <i>inventaire</i>); Kompetenzfeststellungen, Maßnahmen zur Kompetenzanerkennung, Führerscheine, Schulungen zur Unternehmensgründung
Individual Learning Accounts, GBR	Kurse, die Voraussetzung für die Beschäftigung der Person waren, und Fahrstunden für Privatfahrzeuge waren ausgeschlossen
Individual Training Account, Schottland (GBR)	Weiterbildungsprogramme müssen zu einer Qualifikation oder einem Befähigungsnachweis führen und eine Verbindung zu einem der 13 Fachbereiche haben, die im Rahmen der schottischen Arbeitsmarktstrategie genehmigt wurden
Carta ILA, Toskana (ITA)	Alle Formen der Weiterbildung, einschließlich informeller Weiterbildung von 2004 bis 2007; seit 2008 Weiterbildungsmaßnahmen, die auf einer regionalen Liste genehmigter Programme stehen
Cheque Formação, PRT	Im Einklang mit den jährlich vom IEFP festgelegten Weiterbildungsprioritäten
SkillsFuture Credit, SGP	Von SkillsFuture Singapore genehmigte Programme
Individual Training Account, USA	Muss dazu beitragen, eine Beschäftigung oder wieder eine Beschäftigung zu finden; Weiterbildung muss sich auf nachgefragte Berufe beziehen

Quelle: OECD-Sekretariat; Euréval (2012^[3]), Cour des comptes (2015^[2]), Owens (2001^[5]), OECD (2017^[6]), CEDEFOP (2009^[7]).

Für die Teilnehmer am kanadischen *learn\$ave*-Programm bestand bei der Wahl des Weiterbildungsprogramms einzig und allein die Auflage, dass der Weiterbildungsanbieter eine vom nationalen Studiendarlehen-Programm Kanadas (*Canada Student Loans Programme*) anerkannte Einrichtung sein musste.

Die Fokussierung auf die Arbeitsmarktrelevanz der Weiterbildung wirft auch die Frage auf, ob die durch das individuelle Lernprogramm finanzierte Weiterbildung berufliche Weiterbildungsmaßnahmen ersetzen könnte, die bisher von Arbeitgebern finanziert wurden oder für die der Arbeitgeber verantwortlich sein sollte. Um eine solche Substitution zu vermeiden, wurde/wird im deutschen und britischen Programm ausdrücklich darauf hingewiesen, dass eine Weiterbildung dieser Art nicht in den Geltungsbereich des Programms fällt. Einige Länder legen auch Beschränkungen fest, ob die Weiterbildung während der Arbeitszeit stattfinden darf oder nicht. Arbeitgeber dürften eher damit einverstanden sein, dass die Weiterbildung während der Arbeitszeit stattfindet (und sie sie selbst finanzieren), wenn sie in direktem

Zusammenhang mit dem Arbeitsplatz steht (im Gegensatz zu Weiterbildungsmaßnahmen, die der Stärkung der allgemeinen Beschäftigungsfähigkeit dienen und dazu führen könnten, dass die Arbeitskraft das Unternehmen verlässt). In Flandern sind z.B. Personen, die während der Arbeitszeit an einer Weiterbildung teilnehmen, oder von Arbeitgebern finanzierte Weiterbildungsmaßnahmen ausdrücklich vom Programm ausgeschlossen.¹⁵ Das französische Programm verfolgte bis 2018 einen entgegengesetzten Ansatz, da es ausdrücklich eine Kofinanzierung durch den Arbeitgeber oder den sektorspezifischen Weiterbildungsfonds favorisierte (vgl. Abschnitt 2.5 weiter unten) und die Weiterbildung (ganz oder teilweise) während der Arbeitszeit stattfinden darf, sofern der Arbeitgeber zustimmt. In Portugal können die Mittel entweder von Unternehmen (für ihre Angestellten) oder von Einzelpersonen in Anspruch genommen werden.

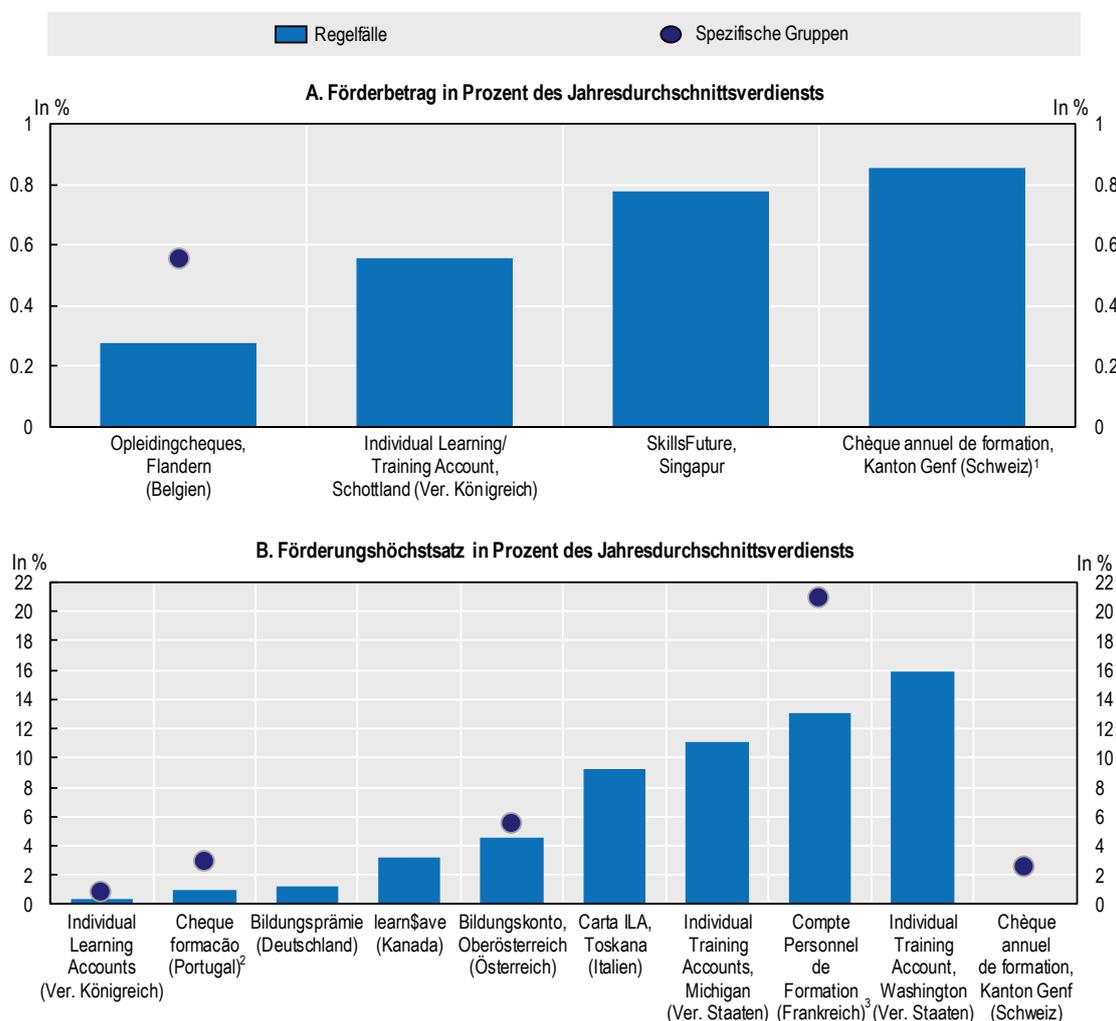
2.5 Förderniveau und Kombination mit anderen Finanzierungsmöglichkeiten

Die meisten Programme decken nur die Kursgebühren. In Flandern und Frankreich werden im Rahmen der Programme auch Kompetenzbewertungen¹⁶ finanziert. Beim ITA in den Vereinigten Staaten dürfen Mittel für Bücher und Verbrauchsmaterialien verwendet werden, nicht aber um Einkommensverluste auszugleichen, die sich aus der Inanspruchnahme von Urlaubstagen, Kinderbetreuungskosten während des Unterrichts oder Transportkosten ergeben. *Learn\$ave* in Kanada und *Carta ILA* in der Toskana waren die einzigen Programme, die auch andere Ausgaben finanzierten, die mit der Weiterbildung im Zusammenhang standen, z.B. Reise-, Verpflegungs-, Unterkunfts- und sogar Kinderbetreuungskosten (Tabelle 2.2).

Die Höhe des gewährten Förderbetrags unterscheidet sich erheblich von Programm zu Programm, bleibt aber bei den meisten von ihnen relativ begrenzt. Am geringsten sind/waren die Beträge in Flandern, Schottland, dem Vereinigten Königreich und Portugal. Etwas höher, aber immer noch relativ niedrig waren sie in Deutschland, Portugal (für Arbeitsuchende) und Singapur (Tabelle 2.2). Österreich und Genf boten eine höhere Förderung an. Beim ITA in den Vereinigten Staaten hängt die Höhe der geleisteten Unterstützung von der Art der absolvierten Weiterbildung ab, wobei der Höchstsatz von den lokalen Workforce Investment Boards (WIBs) festgelegt wird. In Michigan werden z.B. bis zu 10 000 USD bereitgestellt. Im kanadischen *learn\$ave*-Programm war der Förderhöchstsatz relativ hoch, da er die Studiengebühren für etwa 1,5 Jahre eines grundständigen Vollzeit-Studiengangs an einer Universität oder 3-4 Jahre eines College-Programms decken sollte (Leckie et al., 2010_[4]).

Das französische Programm ist das einzige, das kein Geld, sondern ein Zeitguthaben in Stunden zur Verfügung stellte (Tabelle 2.2), um der Tatsache Rechnung zu tragen, dass sich die Weiterbildungskosten je nach Weiterbildungsprogramm erheblich voneinander unterscheiden können (z.B. sind technische Programme in der Tendenz mit höheren Kosten verbunden). Außerdem konnten Weiterbildungsfonds dadurch in höherem Maße berufliche Weiterbildungsmaßnahmen unterstützen, die zu Kompetenzen führen, die in der jeweiligen Branche am dringendsten benötigt werden. In der Praxis wurden von den Weiterbildungsfonds häufig Obergrenzen für die Kosten einer Weiterbildungsstunde festgelegt. Diese lagen je nach Branche zwischen 15 und 100 EUR, und der Satz für Arbeitsuchende wurde auf 9 EUR festgelegt (IGAS, 2017_[8]). Diese unterschiedlichen Sätze haben zu erheblichen Ungleichheiten zwischen den einzelnen Gruppen geführt (IGAS, 2017_[8]). Dies war einer der Gründe, warum die französische Regierung beschlossen hat, dass beim neuen CPF nicht Stunden, sondern Geldbeträge auf den Konten gutgeschrieben werden, mit einem Umrechnungskurs für angesparte Stunden von 15 EUR pro Stunde und angesammelten Weiterbildungsansprüchen in Höhe von 500 EUR pro Jahr bis zu einer Höchstgrenze von 5 000 EUR. Personen, deren Bildungsniveau unterhalb der Sekundarstufe II liegt, können höhere Ansprüche bis maximal 8 000 EUR erwerben. Durch den Wechsel von Stunden zu echten Geldbeträgen soll es Menschen auch einfacher gemacht werden, das CPF zu nutzen, da es dadurch verständlicher wird. Intermediäre (d.h. die Weiterbildungsfonds), die Stunden in Euro umgerechnet haben, sind nunmehr überflüssig. Dies dürfte den Einzelnen in den Mittelpunkt des Programms stellen und es steht zu hoffen, dass auch der Wettbewerb zwischen den Weiterbildungsanbietern verstärkt wird.

Abbildung 2.1 Förderung durch individuelle Lernprogramme in Prozent des Durchschnittsverdiensts



Anmerkung: Die Jahresdurchschnittsverdienste sind die nationalen Daten, die dem Jahr (oder dem Durchschnitt der Jahre) entsprechen, in dem bzw. denen das Programm in Kraft war. Für die derzeit bestehenden Programme wurden die Daten des Jahres 2018 verwendet.

1. Die Leistung kann für maximal drei aufeinanderfolgende Jahre bezogen werden; bestimmte Gruppen können drei Schecks pro Jahr erhalten.
2. Die Leistung für den Regelfall wird über zwei Jahre gezahlt.
3. Entspricht dem akkumulierten Höchstbetrag.

Quelle: OECD-Sekretariat, Cour des comptes (2015^[2]), Euréval (2012^[3]), Leckie et al. (2010^[4]), OECD Dataset on Annual Average Wages (<http://stats.oecd.org//Index.aspx?QueryId=25148>) und Trading Economics (<https://tradingeconomics.com/singapore/wages>) für Singapur.

Es ist nicht einfach, die Förderhöhe in Prozent des Durchschnittsverdiensts zu vergleichen, da, wie in Tabelle 2.2 beschrieben, jedes Programm eigene Regeln hat. Einige stellen einen festen Betrag zur Verfügung und andere übernehmen einen prozentualen Anteil der Weiterbildungskosten (bis zu einer Höchstgrenze), wobei die Beträge zwischen dem Regelfall und bestimmten Gruppen zuweilen variieren. Das französische Programm ist auch insofern anders, als es jedes Jahr einen bestimmten, nach oben begrenzten Betrag bereitstellt. Trotz dieser Schwierigkeiten zeigt Abbildung 2.1, dass die durchschnittliche Förderung zwischen einem Minimum in Höhe von 0,3% des Durchschnittsverdiensts in Flandern und maximal rd. 21% des Durchschnittsverdiensts beim reformierten französischen Programm für Personen mit niedrigem Bildungsniveau liegt. Die Programme in Flandern, in Singapur, im Vereinigten Königreich, in Schottland und in der Schweiz bieten im Regelfall Unterstützung in Höhe von weniger als 1% des

Durchschnittsverdiensts, und die Förderhöhe in Deutschland kommt dem sehr nahe. Bei den Programmen in Oberösterreich und Kanada beträgt die Höchstförderung weniger als 5% und in der Toskana rd. 9% des Durchschnittsverdiensts. Nur beim französischen Programm und beim ITA in den Vereinigten Staaten liegt der Förderungshöchstsatz bei über 10% des Durchschnittsverdiensts. Beim früheren CPF konnte die Förderung sogar noch höher ausfallen, da Gutscheine in Stunden erfolgten und, wie bereits ausgeführt, von den verschiedenen Weiterbildungsfonds mit unterschiedlichen Sätzen verrechnet wurden.

Neben der Unterstützung, die von den individuellen Lernprogrammen direkt geleistet wird, kommt es für den Einzelnen auch darauf an, ob eine Kombination mit anderen Weiterbildungsmitteln möglich ist. Dies wiederum hängt davon ab, wie das Programm in das Gesamtsystem der Weiterbildungsfinanzierung eingebunden ist und ob andere bestehende Weiterbildungsprogramme dazu bereit sind. Auch in diesem Punkt ist die Situation in den einzelnen Ländern unterschiedlich.

- In Schottland ist bei Inanspruchnahme des ITA ausdrücklich der Zugang zu einer anderen finanziellen Unterstützung durch die schottische Regierung untersagt, sodass die Förderung für ITA-Teilnehmer insgesamt sehr begrenzt ist.
- In Österreich kann das *Bildungskonto* mit anderen bestehenden Weiterbildungsprogrammen kombiniert werden, insbesondere mit denen der Arbeiterkammer, z.B.: a) der *AK Leistungskarte*, die einen Rabatt auf Weiterbildungsprogramme gewährt, die von den mit der Arbeiterkammer in Verbindung stehenden Weiterbildungsanbietern durchgeführt werden, und b) dem *AK Bildungsbonus*, der zusätzliche Unterstützung bietet. Durch die Kombination dieser Programme können die individuellen Weiterbildungsausgaben für Kurse, für die geringe Kosten (rd. 300 EUR) anfallen, um bis zu 90% gesenkt werden; für Kurse, die Gebühren in der maximal zulässigen Höhe (2 000 EUR) erheben, jedoch nur um rd. 40%.
- In den Vereinigten Staaten können Personen, die Anspruch auf die beiden WIOA-Programme haben, das ITA im Prinzip mit anderen Finanzierungsquellen, wie staatlich finanzierten Weiterbildungsfonds oder Federal Pell Grants, kombinieren, wenn sie nachweisen können, dass die Mittel aus ihrem Programm nicht zur Deckung ihres Weiterbildungsbedarfs ausreichen.
- In Frankreich konnten Arbeitnehmer und Arbeitsuchende im Rahmen des CPF bis 2018 entweder von Arbeitgebern und/oder Weiterbildungsfonds und den Regionen oder von Pôle emploi zusätzliche Mittel (*abondements*) beantragen, wenn die Zahl der auf dem Konto angesammelten Stunden geringer war als die Dauer der geplanten Weiterbildung. In der Praxis kam dies sehr häufig vor. Beim überarbeiteten CPF-Programm stehen Arbeitnehmern keine zusätzlichen Mittel aus dem Weiterbildungsfonds mehr zur Verfügung. Das CPF konnte auch mit dem *Congé Individuel de Formation* (CIF) verbunden werden, einem Recht auf finanzierten Bildungsurlaub, der für Weiterqualifizierungs- oder Neuqualifizierungsmaßnahmen genutzt werden sollte.¹⁷ Tatsächlich galt die Bereitschaft des/der Einzelnen, sein/ihr CPF für sein/ihr Weiterbildungsprojekt zu nutzen, für einige der Träger des CIF als eines der Anspruchskriterien. Seit 2019 sieht das neue Gesetz ein CPF *de transition* vor, das dem CIF weitgehend entsprechen wird, jedoch nur für berufliche Umschulungen bestimmt ist.
- In Singapur können *SkillsFuture Credits* im Prinzip in Kombination mit anderen kulanten Weiterbildungsprogrammen und insbesondere dem *Workforce-Skills-Qualifications*-Programm verwendet werden. Dieses ist allen Arbeitskräften zugänglich, subventioniert 50-90% der Kursgebühren und bietet dem Arbeitgeber einen Ausgleich für das in Abwesenheit des Lehrgangsteilnehmers gezahlte Gehalt.

3 Beteiligung an individuellen Lernprogrammen und Ergebnisse

Dieser Abschnitt gibt Aufschluss über das Beteiligungsniveau und die Beteiligungstrends in Bezug auf die in diesem Bericht untersuchten individuellen Lernprogramme. Außerdem wird die Art der von den Teilnehmern absolvierten Weiterbildung beschrieben, welche in der Tendenz überwiegend nicht formal und von kurzer Dauer ist. Schließlich werden in diesem Abschnitt die begrenzten Evaluierungsdaten zu individuellen Lernprogrammen analysiert: Inwieweit werden Weiterbildungsmaßnahmen in Anspruch genommen, die auf den Bedarf am Arbeitsmarkt abgestimmt sind, und welche Auswirkungen haben sie auf Beteiligung und Weiterbildung?

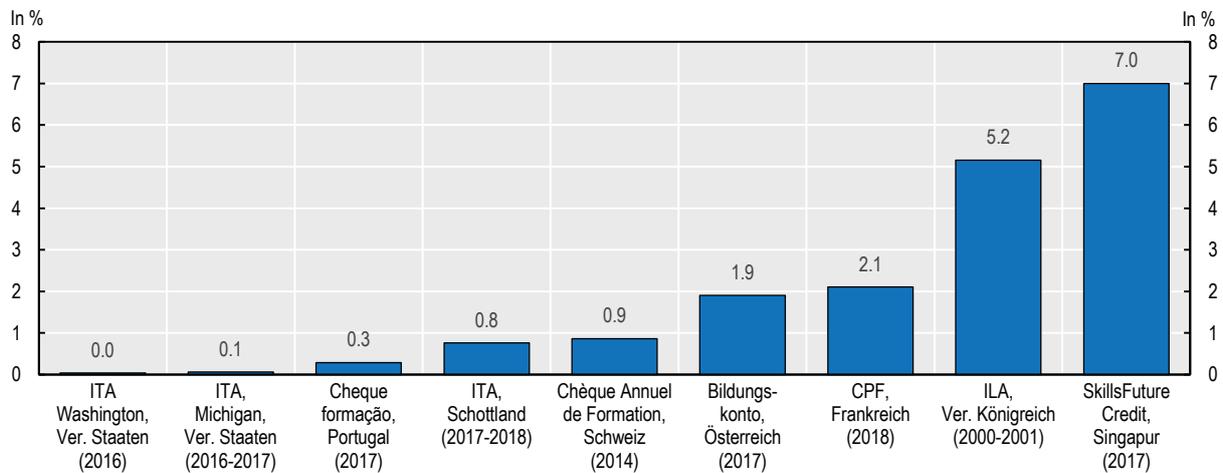
3.1 Beteiligung

3.1.1 Beteiligungsniveau

Die tatsächliche Beteiligung an individuellen Lernprogrammen ist je nach Programm unterschiedlich, in der Regel aber schwach. Aufgrund komplexer und sich gelegentlich ändernder Regeln für die Anspruchsberechtigung ist es meist nicht möglich, den genauen Erfassungsgrad, d.h. die Zahl der Teilnehmer im Verhältnis zur Zahl der Anspruchsberechtigten, anzugeben.

In Bezug auf die Erwerbsbevölkerung als gemeinsamen Nenner ist die Beteiligung am Programm in Singapur mit Abstand am höchsten (Abbildung 3.1).¹⁸ Die Teilnahme am ILA-Programm im Vereinigten Königreich war ebenfalls relativ hoch, was jedoch zum Teil auf weit verbreitete Fehlberatungen und Betrug zurückzuführen war und faktisch dazu führte, dass das Programm nach nur 15 Monaten wieder eingestellt wurde (National Audit Office, 2002^[9]). Die französischen und oberösterreichischen Programme nehmen eine mittlere Position ein, da sie rd. 2% der Erwerbsbevölkerung zugutekommen. Mit den Programmen in Genf und Schottland wird etwas weniger als 1% der Erwerbsbevölkerung erfasst, und weniger als 0,5% der Erwerbspersonen nahmen am portugiesischen Programm teil. *Carta ILA* in der Toskana betraf nur eine begrenzte Zahl von Personen, die im Zeitraum 2009-2014 rd. 0,2% der Erwerbsbevölkerung und 3% der Arbeitslosen pro Jahr ausmachten (bezogen auf die beiden Städte, für die Daten vorliegen – Arezzo und Pistoia). Das ITA-Programm in den Vereinigten Staaten scheint im Verhältnis zur gesamten Erwerbsbevölkerung nur eine untergeordnete Rolle zu spielen; aufgrund strenger Anspruchskriterien erreichte es nur einen sehr begrenzten Anteil der Arbeitslosen (1,2% in Michigan und 0,6% im Bundesstaat Washington im Jahr 2016). Schließlich war die Teilnahme an den Sparkonten-Pilotprogrammen in Kanada und den Vereinigten Staaten selbst in absoluten Zahlen sehr gering.¹⁹

Abbildung 3.1. Teilnehmer an individuellen Lernprogrammen in Prozent der Erwerbsbevölkerung (15-64 Jahre)



Anmerkung: In Singapur und den Vereinigten Staaten zählen zur Erwerbsbevölkerung Personen ab 15 Jahren; in Singapur sind es nur Gebietsansässige.

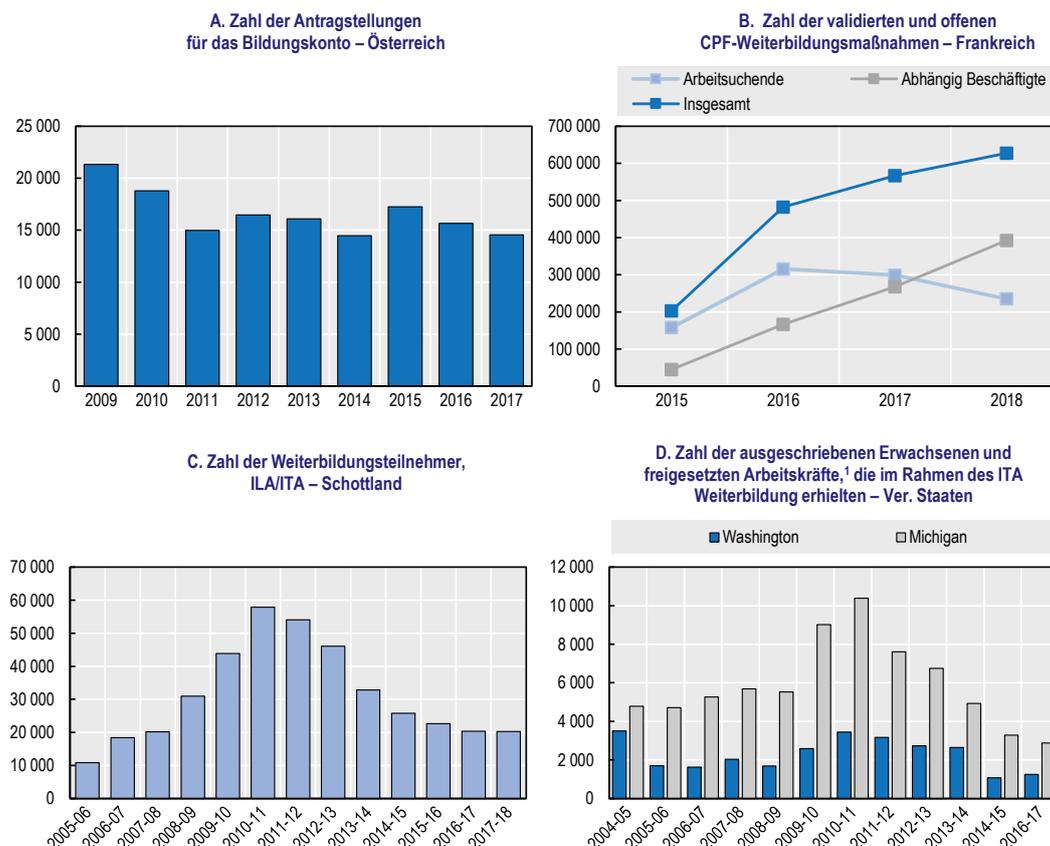
Quelle: Cour des comptes (2015^[2]), National Audit Office (2002^[9]), Centro de Relações Laborais (2017^[10]), Skills Development Scotland, Bildungskonto des Landes OÖ, Caisse des Dépôts et Consignations, Workforce Investment Standard Record Data und WIOA Participant Individual Record Layout, SkillsFuture Singapore, Arbeitskräfteerhebung der OECD und Regionale Arbeitsindikatoren der OECD.

3.1.2 Beteiligungstrends

Die Beteiligungsentwicklung im Zeitverlauf ist für die Länder, für die Daten vorliegen, unterschiedlich.

Die Beteiligung am französischen CPF hat im Lauf der vier Jahre seines Bestehens schrittweise zugenommen (Abbildung 3.2). Da das CPF das einzige „echte“ Lernkonten-Programm ist, war seine Nutzung anfangs möglicherweise begrenzt, weil zunächst ein gewisses Guthaben angesammelt werden musste, bevor Ansprüche geltend gemacht werden konnten. In der Praxis wurden den Arbeitnehmern jedoch zu Beginn des CPF-Programms die Stunden gutgeschrieben, die im Rahmen des 2004 geschaffenen *Droit Individuel à la Formation* (DIF) gesammelt worden waren. Außerdem vereinbarten die Sozialpartner und der Staat für den Zeitraum 2015-2017, Arbeitssuchenden jeweils mindestens 100 Stunden auf ihrem Konto gutzuschreiben.²⁰ Daher kann das langsame Anlaufen eher nicht durch die Tatsache erklärt werden, dass Teilnehmer zunächst Ansprüche erwerben mussten. Die Beteiligung am CPF war anfangs gering und weitgehend von Arbeitssuchenden dominiert. In den ersten zwei Jahren nutzten nur 0,5% der Arbeitnehmer ihr Konto; dagegen waren es 8% der Arbeitssuchenden. Die starke Inanspruchnahme des CPF durch Arbeitssuchende beruhte vor allem auf dem *Plan 500 000*, einem im gleichen Zeitraum eingeführten umfangreichen Weiterbildungsprogramm für Arbeitssuchende. In der Folge haben Arbeitnehmer jedoch zunehmend ihr CPF genutzt und 2018 nahmen mehr Beschäftigte als Arbeitssuchende an dem Programm teil (Abbildung 3.2, Teil B).

Abbildung 3.2 Beteiligung an ausgewählten individuellen Lernprogrammen im Zeitverlauf



1. Die Gesamtzahl der WIOA-Teilnehmer, die im Rahmen dieses Studienprogramms über Programme für Erwachsene oder freigesetzte Arbeitskräfte Weiterbildungsleistungen erhalten haben und die dieses Studienprogramm im Berichtszeitraum abgeschlossen, abgebrochen oder gewechselt haben.

Quelle: Schätzungen des OECD-Sekretariats basierend auf dem Bildungskonto des Landes OÖ für Österreich sowie den Workforce Investment Standard Record Data und dem WIOA Participant Individual Record Layout für die Vereinigten Staaten, Caisse des Dépôts et Consignations SI-CPF für Frankreich und Skills Development Scotland.

Zum Teil ist die eher langsame Zunahme der CPF-Beteiligung auf die Komplexität des Systems zurückzuführen. Die beteiligten Akteure (Geldgeber, Unternehmen und Weiterbildungsanbieter) brauchten etwas Zeit, um das Programm zu verstehen und mit ihm zurechtzukommen (IGAS, 2017^[8]). Es war auch kompliziert für sie, ihre Weiterbildungsansprüche geltend zu machen, da a) die im Rahmen des *Droit Individuel à la Formation* erworbenen Guthaben nicht einfach zu übertragen waren und b) das CPF-Informationssystem (SI-CPF) nicht sehr benutzerfreundlich war (IGAS, 2017^[8]):

- Viele Arbeitnehmer konnten den *code d'activité principale* (APE) und den *code de nomenclature d'activité française* (NAF), welche die Tätigkeit ihres Arbeitgebers beschreiben, nicht angeben, und selbst wenn sie ihn angeben konnten, entsprach dieser Code nicht immer dem Branchencode, der zur Bestimmung geeigneter Weiterbildungslisten erforderlich war. Daraus resultierende Fehler in den angezeigten Weiterbildungslisten führten gelegentlich dazu, dass die Weiterbildung von den Weiterbildungsfonds (OPCAs) abgelehnt wurde.
- Die im SI-CPF verwendete Sprache war nicht immer verständlich (*éditeur de listes*, OPCA, *autorité certificatrice*) und spiegelte nicht immer die Vielfalt der Situationen der Bewerber wider. So wurde den an der Nutzung ihres CPF interessierten Personen geraten, sich an den Leiter der Personalabteilung oder an die Arbeitnehmervertretung zu wenden – dies ist für Arbeitnehmer in kleinen und mittleren Unternehmen jedoch nicht zielführend.

- Die zu befolgenden Schritte waren nicht immer klar. Zum Beispiel war die vorgeschlagene Alternative, das CPF „allein“ oder „ohne den Arbeitgeber“ zu nutzen, für einen nicht so versierten Benutzer u.U. verwirrend. Das Gleiche galt für die Verpflichtung, Angaben zum Weiterbildungstermin zu machen, obwohl dieser häufig erst später vom Weiterbildungsanbieter festgelegt wurde.
- Die Suchmaschine für förderfähige Weiterbildungsprogramme war nicht einfach zu benutzen und lieferte nur Ergebnisse für förderfähige Programme auf den verschiedenen Listen, nicht jedoch die zugehörigen Weiterbildungsanbieter oder Weiterbildungsveranstaltungen, nach denen der Einzelne unabhängig und ohne Anleitung suchen musste.²¹

Das geänderte CPF, das ab Januar 2020 vollständig umgesetzt sein wird, zielt auf eine Vereinfachung des Prozesses ab, insbesondere durch die Streichung der Listen förderfähiger Weiterbildungsprogramme und die Verbesserung der Webanwendung.

In den drei anderen in Abbildung 3.2 dargestellten Programmen spiegeln die Beteiligungstrends vor allem die finanziellen/budgetären Einschränkungen sowie die Auswirkungen der globalen Finanzkrise von 2008 wider, obwohl die Komplexität des Systems und der hohe Verwaltungsaufwand beim oberösterreichischen und beim schottischen Programm ebenfalls eine Rolle spielten.

Während die Beteiligung am *Bildungskonto* seit seiner Einführung 1994 zugenommen hatte, ist sie seit 2009 tendenziell wieder zurückgegangen, von 21 315 auf 14 558 Teilnehmer im Jahr 2017 (Abbildung 3.2, Teil A), was etwa 1 Prozentpunkt der Erwerbsbevölkerung entspricht. Wie der Landesrechnungshof betonte, ging der Anstieg der Beteiligung vor 2009 häufig mit einer Budgetüberschreitung einher (Oberösterreichischer Landesrechnungshof, 2009_[11]). Dazu kam es trotz recht komplexer Regelungen, die einen hohen administrativen Beratungsaufwand, Probleme bei der Antragstellung und die Bearbeitung von Reklamationen zur Folge hatten. Alle diese Punkte hätten zu nicht voll ausgeschöpften Mitteln führen können. Nachdem die für das Programm eingeplanten regionalen Haushaltsmittel in den Jahren 2009-2012 relativ stabil waren, wurden sie zwischen 2012 und 2018 jedoch deutlich (nominal um fast 40%) gekürzt. Dies führte zu einer allmählichen Reduzierung der gewährten Förderung – von 50% der Weiterbildungskosten auf 30% bei der Basisförderung und von 80% auf 60% bei höherer Förderung²² – wodurch die Zahl der Antragstellungen wahrscheinlich zurückging.

Die kontinuierliche Straffung der öffentlichen Ausgaben seit 2011-2012 erklärt auch weitgehend, warum die Beteiligung am schottischen ILA-Programm, die sich im Zeitraum 2007-2010 nahezu verdreifacht hatte, zurückging.²³ Das Programm hatte kein festes Jahresbudget und war grundsätzlich nachfrageorientiert, die Nachfrage wurde jedoch durch Überprüfung der Anspruchskriterien gesteuert. Die Anspruchsvoraussetzungen wurden 2011 verschärft und Inhaber eines Bildungsabschlusses waren seit 2012 nicht mehr förderberechtigt. Eine weitere Möglichkeit, die Beteiligung zu verringern, bestand darin, Marketinganstrengungen zu reduzieren. In jüngerer Zeit scheinen die im Budget veranschlagten Mittel verbindliche Festbeträge zu sein. So wurde der Zugang zum neuen ITA-Programm im Januar 2019 erstmals eingeschränkt und auf der Website von Skills Development Scotland (SDS) angekündigt, dass keine Bewerbungen mehr angenommen würden, weil alle Plätze bereits vergeben seien.²⁴ Neben dem sehr geringen Förderbetrag (welcher nur in begrenztem Maße Anreize bietet, sich zu bewerben) war die Beteiligung u.U. auch aufgrund des eher umständlichen Bewerbungsverfahrens im vorherigen ILA-Programm begrenzt. Antragsteller mussten ein Papierformular beantragen, das ihnen daraufhin zugesandt wurde, und es zurücksenden, nachdem sie es ausgefüllt hatten. Nur 50% der versendeten Unterlagen haben zu einem Antrag für ein Konto geführt und nur 20% der Unterlagen zu einer Kontoeröffnung.²⁵

In den Vereinigten Staaten hängt die Zahl der Personen, die mit ITA-Förderung an Weiterbildungsmaßnahmen teilnehmen können, von der Finanzierung ab, die die Bundesregierung den WIOA-Programmen bereitstellt. Die Mittel werden den Bundesstaaten nach einer Formel zugewiesen, die die Bevölkerung und die Erwerbsbevölkerung des Bundesstaates und – im Fall des Programms für freigesetzte Arbeitskräfte – den Anteil des Bundesstaates an der Gesamtarbeitslosigkeit der Vereinigten Staaten berücksichtigt. Nicht alle WIOA-Mittel werden für Weiterbildungszwecke verwendet, und nicht alle Weiterbildungsmittel fließen

in das ITA.²⁶ In Michigan und Washington stieg die Zahl der Personen, die eine durch ein ITA finanzierte Weiterbildung erhielten, während der globalen Finanzkrise dank einer Finanzspritze aus Bundesmitteln durch den im Februar 2009 verabschiedeten *American Reinvestment and Recovery Act* (ARRA) spürbar an. Die Mittel für das Programm gingen dann von 2011/2012 bis 2016/2017 schrittweise auf ein Niveau unter dem vor der Rezession zurück.

Die Rekrutierung für die Weiterbildung im Rahmen des individuellen Sparkonten-Pilotprogramms in Kanada (*Learn\$ave*) beruhte zunächst auf Outreach-Maßnahmen lokaler Nichtregierungsorganisationen, führte aber nur zu sehr bescheidenen Ergebnissen, da die Methode recht zeitaufwendig und ineffektiv war (Leckie et al., 2010_[4]). Die in der zweiten Phase unternommenen Anstrengungen stellten sich als effektiver heraus, konzentrierten sie sich doch darauf, Kunden durch Werbung in den lokalen Medien direkt anzusprechen. Da das Programm als randomisierte kontrollierte Studie eingerichtet wurde, hielten die Möglichkeit, dass Teilnehmer der Kontrollgruppe zugeordnet werden, und der mit dem Ausfüllen des Papierantrags verbundene Aufwand einige von der Teilnahme ab.

In Portugal scheint der *Cheque formação* überwiegend von Arbeitgebern und nicht direkt von Einzelpersonen in Anspruch genommen worden zu sein, was den Schluss nahelegt, dass der Scheck zur kurzfristigen Deckung des Arbeitgeberbedarfs beiträgt und dass der niedrige Fördersatz für Erwachsene nicht attraktiv ist (Araújo, 2017_[12]).

3.2 Art der Weiterbildung

Die Art der Weiterbildung, die Menschen absolvieren können, hängt stark von der Förderungshöhe und der damit verbundenen Dauer der Weiterbildung ab, die das individuelle Lernprogramm zulässt. Wie in Abschnitt 2.2 festgestellt, bieten die meisten Programme eine eher begrenzte Förderung und schränken daher grundsätzlich die Möglichkeiten ein, dass Personen an einer langfristigen Weiterbildung teilnehmen.

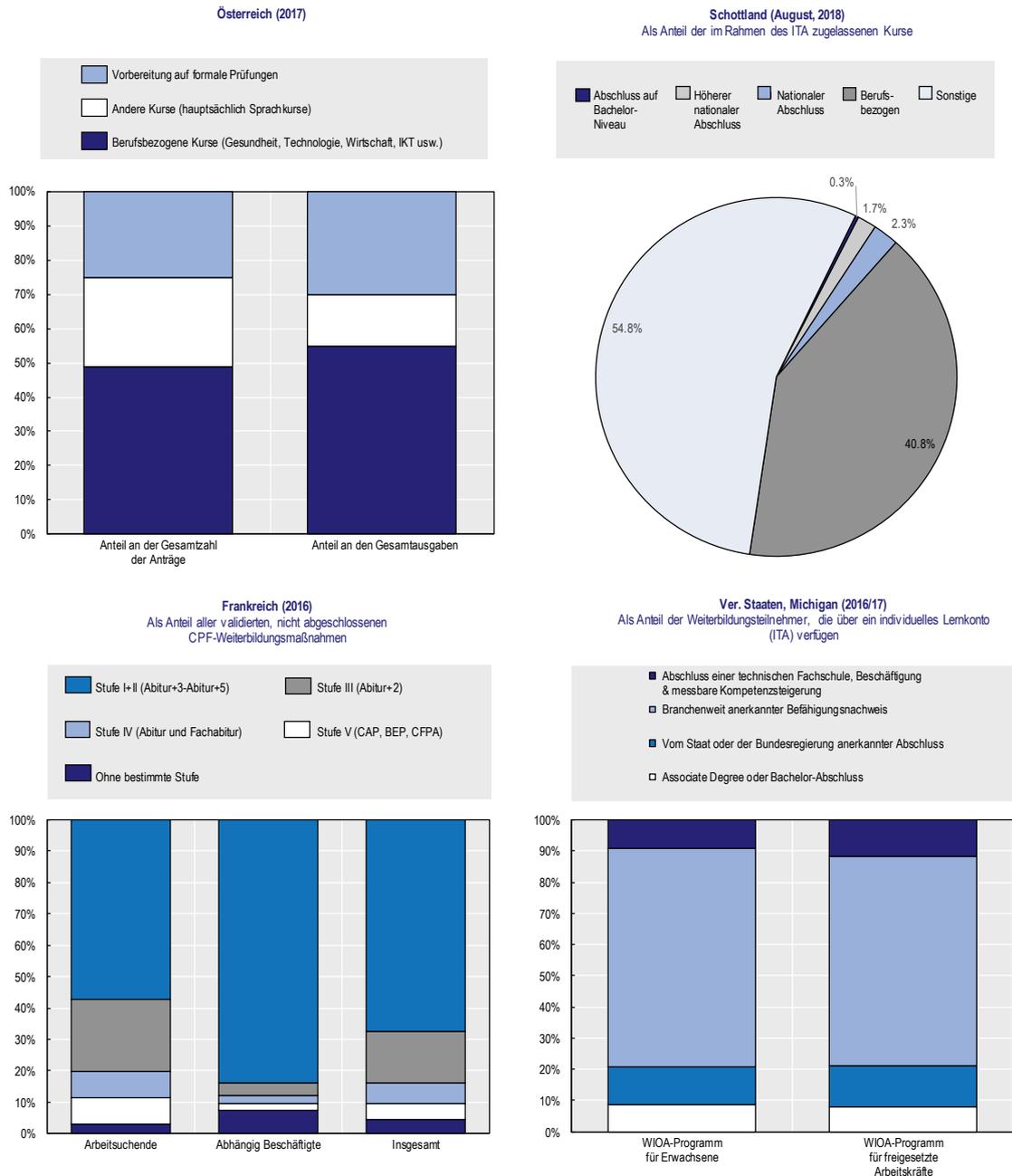
3.2.1 Art der Qualifikation

Den verfügbaren Daten zufolge absolviert eine Minderheit der ILS-Teilnehmer Weiterbildungsprogramme zur Vorbereitung einer formalen Prüfung oder eines Berufsabschlusses mit einem vom Staat anerkannten Qualifikationsniveau (Abbildung 3.3). Angesichts der geringen Förderung bereiteten weniger als 5% der Kurse, die im Rahmen des schottischen ITA besucht wurden, im Jahr 2018 auf einen nationalen Abschluss oder Befähigungsnachweis vor. In Michigan bereitete sich etwa ein Fünftel der WIOA-Teilnehmer, die 2016/2017 im Rahmen des ITA Weiterbildungsmaßnahmen wahrnahmen, auf einen vom Bundesstaat oder von der Bundesregierung anerkannten Abschluss oder Befähigungsnachweis vor. In Oberösterreich arbeitete ein Viertel der Personen, die 2017 in den Genuss des *Bildungskontos* kamen, auf eine formale Prüfung hin, insbesondere eine qualifizierende Berufsausbildung und die Matura als Hochschulzugangsberechtigung. In Frankreich war dieser Anteil etwas höher: Rund ein Drittel aller CPF-Nutzer bereitete sich 2016 auf einen formalen Abschluss oder einen beruflichen Befähigungsnachweis vor. Damit nutzten etwas mehr als 40% der Arbeitsuchenden und 17% der Arbeitnehmer ihr CPF. Tatsächlich absolvierten Arbeitsuchende im Vergleich zu Beschäftigten eine längere Weiterbildung oder beabsichtigten dies zu tun (durchschnittlich 451 Stunden im Vergleich zu 102 Stunden für Arbeitnehmer im Zeitraum 2015-2018). Dies ist zum Teil der Tatsache geschuldet, dass Arbeitsuchende eine wesentlich höhere finanzielle Unterstützung erhielten als Arbeitnehmer. Die auf dem CPF angesammelten Stunden machten bei Arbeitsuchenden 4% der gesamten Weiterbildungsdauer aus, gegenüber fast der Hälfte der Weiterbildungsdauer bei Arbeitnehmern; in beiden Fällen wurde der Rest durch die zusätzlichen Mittel finanziert, die das Gesetz zur Schaffung des CPF 2014 vorsah.²⁷

In Oberösterreich und Michigan absolvierten die Teilnehmer mehrheitlich berufliche Weiterbildungsprogramme. Etwas mehr als die Hälfte der Anträge für das *Bildungskonto* beziehen sich auf nicht formale

Kurse des mittleren Bildungsniveaus (d.h. Kurse, die zu Qualifikationen führen, die von amtlichen Stellen nicht als formale Qualifikationen anerkannt sind und die nicht in die Internationale Standardklassifikation des Bildungswesens eingestuft werden können), mit denen vor allem im Gesundheits-, Technologie- und gewerblichen Sektor berufliche Kompetenzen verbessert werden sollen. In Michigan wählten ITA-Teilnehmer meistens Weiterbildungsprogramme, die zu einem branchenweit anerkannten Befähigungsnachweis führten (Abbildung 3.3); besonders beliebt waren Programme für Pflegehelfer und Lkw-Fahrer.

Abbildung 3.3 Weiterbildungsprogramme nach der Art der Qualifikation für ausgewählte individuelle Lernprogramme



Quelle: Schätzungen des OECD-Sekretariats basierend auf dem Bildungskonto des Landes OÖ für Österreich und den Workforce Investment Standard Record Data und dem WIOA Participant Individual Record Layout für die Vereinigten Staaten; DARES basierend auf SI-CPF für Frankreich und Skills Development Scotland.

3.2.2 Art und Dauer der Weiterbildung

In einer Reihe von Programmen konzentrieren sich die Weiterbildungsmaßnahmen stark auf eine kleine Zahl kurzfristiger Befähigungsnachweise, die oftmals keine beruflichen Kompetenzen, sondern übergreifende Kompetenzen oder eine Zulassung für die Arbeit in bestimmten Sektoren/Tätigkeitsbereichen bescheinigen:

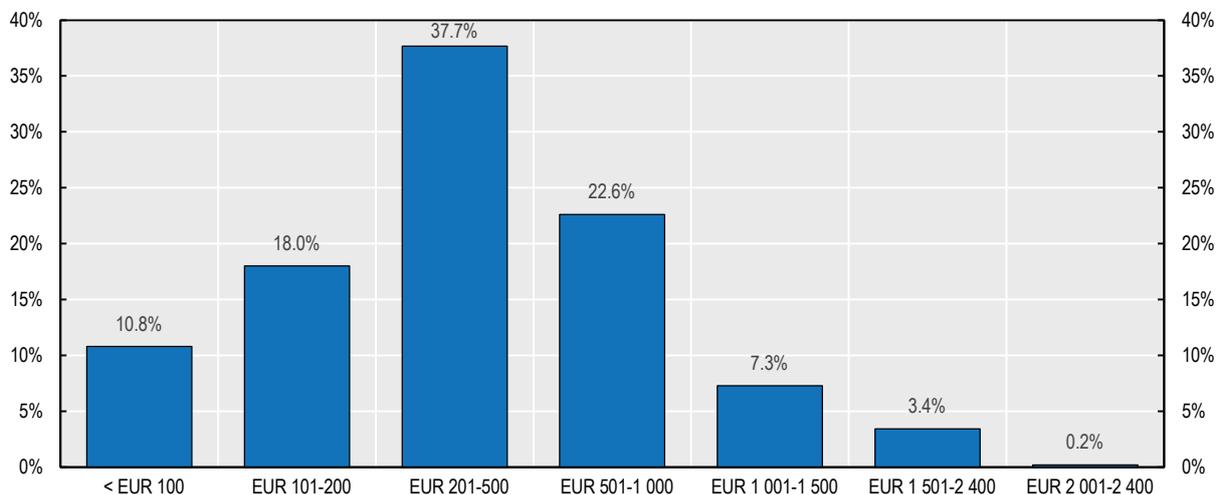
- Sprachkurse sind in Frankreich und Genf sehr beliebt. Englische Sprachzertifikate (BULATS und TOEIC) machten 40% der CPF-Weiterbildungsmaßnahmen aus, die Beschäftigten 2016 gewährt wurden (IGAS, 2017^[8]) und fast zwei Drittel der Weiterbildungsprogramme, die im Zeitraum 2010-2014 über den *Chèque annuel de formation* im Kanton Genf beantragt wurden, betrafen Sprachen.²⁸
- IT-Zertifizierungen stehen bei französischen Arbeitnehmern an zweiter Stelle (TOSA und PCIE machten 2016 8% der validierten Weiterbildungsmaßnahmen aus) und wurden auch häufig in Schottland gewählt (wenngleich die Zahl mit der Zeit abnahm), was den zunehmenden Anteil junger Menschen unter den ILA/ITA-Nutzern widerspiegelt.²⁹ Kurse, die grundlegende IT-Kompetenzen vermitteln, werden in Singapur auch häufig von SFC-Nutzern im Alter von 40 bis 59 Jahren und in noch stärkerem Maße von Personen ab 60 Jahren besucht.³⁰
- Grundlegende Einstiegsnachweise, die belegen, dass Personen die erforderliche Fort- und Weiterbildung absolviert haben und über die erforderlichen Qualifikationen verfügen, um in bestimmten Branchen wie dem Baugewerbe, Verkehr und Logistik, Sicherheit und im lizenzierten (Alkohol-)Handel (d.h. Bars und Restaurants) zu arbeiten, sind die am häufigsten genutzten Qualifizierungsformen im schottischen ILA/ITA. So machte das vom Construction Industry Training Board verwaltete und üblicherweise als Einstellungsbedingung für Baustellenarbeiter vorgeschriebene *Construction Skills Certification Scheme* (CSCS) im Zeitraum 2015-2018 zwischen 18% und 23% der ILA/ITA-Lehrgänge aus. CSCS-Karten gibt es auf verschiedenen Niveaus, von Praktikanten und Hilfsarbeitern bis hin zu gelernten Handwerkern und Fach- und Führungskräften, das große Volumen der mit ILA/ITA finanzierten Kurse betrifft jedoch überwiegend niedrigere Ebenen.³¹ Einige Arbeitgeber und Auftragnehmer bezahlen ihre Mitarbeiter, damit diese eine CSCS-Karte erwerben können, dies ist jedoch nicht gesetzlich vorgeschrieben. Der hohe Anteil selbstständiger Subunternehmer in der Branche erklärt möglicherweise teilweise, warum das ILA häufig zur Finanzierung einer CSCS-Karte genutzt wird, da die Verantwortung für Weiterbildung dieser Art von den Arbeitgebern auf die Arbeitnehmer abgewälzt wird. Die Lizenz der Security Industry Authority (SIA) ist Voraussetzung für eine Anstellung als Sicherheitskraft oder Türsteher und machte zwischen 2011 und 2018 5-6% der ILA-Weiterbildungsplätze aus. In Frankreich nutzen Arbeitsuchende ihr CPF auch häufig, um ein *certificat d'aptitude à la conduite en sécurité* (CACES) zu erhalten, ein Sicherheitstraining, das für das Führen von Gabelstaplern sowie für die Arbeit im Bereich Handhabung und Lagerung erforderlich ist und vor der Schaffung des CPF in der Regel von Arbeitgebern finanziert wurde.³² Diese Befähigungsnachweise haben eine begrenzte Gültigkeitsdauer.
- In Frankreich nehmen Arbeitsuchende zumeist an einem Programm namens Cléa teil, das 2016 von den Sozialpartnern entwickelt wurde, um Personen ohne formale Qualifikationen die Möglichkeit zu geben, ihre Grundkompetenzen in sieben Bereichen zu beurteilen.³³ Wenn Kandidaten in einem oder mehreren dieser Bereiche nicht über die erforderlichen Kompetenzen verfügen, können sie sich über praktische Kurzprogramme weiterbilden, um den entsprechenden Befähigungsnachweis zu erhalten (OECD, 2017^[13]). An zweiter Stelle steht ein Weiterbildungsprogramm, das für jene Pflicht ist, die sich selbstständig machen und einen Handwerksbetrieb gründen oder übernehmen möchten, der sog. *stage de préparation à l'installation*.

Auch andere im Rahmen von individuellen Lernprogrammen wahrgenommene Weiterbildungsprogramme scheinen von (manchmal sehr) kurzer Dauer zu sein. Dies gilt insbesondere für Genf, wo der Rechnungshof festgestellt hat, dass mit der gewährten Förderung keine Programme finanziert werden können, die zu einer formalen Qualifikation führen,³⁴ und in Schottland, wo die Förderung noch niedriger ausfällt.

Das scheint auch in Singapur der Fall zu sein, wo beliebte Programme wie effektive Kommunikation, Sicherheits- und Hygienemaßnahmen in der Nahrungsmittel- und Getränkeindustrie sowie der Erwerb einer Fahrerlaubnis für Privatmietfahrzeuge weniger als 20 Stunden dauern. In Singapur zielt SkillsFuture zwar nicht grundsätzlich darauf ab, die kurzfristige Arbeitsmarktrelevanz von Weiterbildungskursen zu fördern, in der Praxis scheint jedoch ein enger Zusammenhang zwischen den genehmigten Kursen und der unmittelbaren beruflichen Nachfrage zu bestehen.

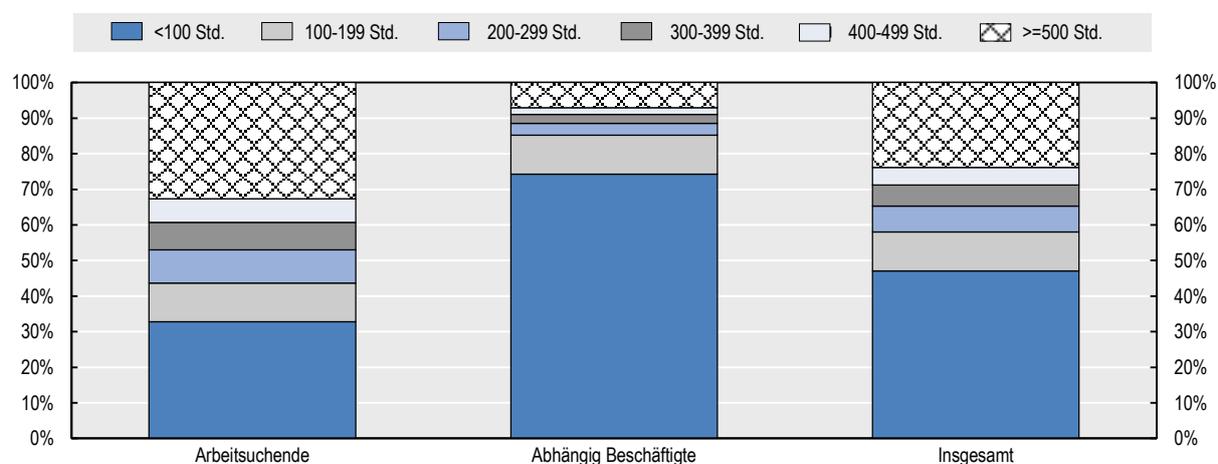
Ein Teil der Teilnehmer der oberösterreichischen und französischen Programme hat Zugang zu teureren/längeren Weiterbildungsmaßnahmen. Für das österreichische Programm liegen keine Daten zur Weiterbildungsdauer vor, Abbildung 3.4 zeigt jedoch, dass etwa ein Viertel der Teilnehmer im Jahr 2017 zwischen 500 und 1 000 EUR Förderung und 10% der Teilnehmer zwischen 1 000 und 2 400 EUR erhalten haben. Teilnehmer, die das *Bildungskonto* mit Bildungsurlaub kombinierten (3% aller Teilnehmer im Jahr 2017), erhielten die höchste durchschnittliche Förderung und können an längeren Bildungsprogrammen teilnehmen. In Frankreich entfiel fast die Hälfte der 2016 validierten Weiterbildungsmaßnahmen auf Programme, die weniger als 100 Stunden dauerten, aber fast ein Viertel von ihnen auf Programme, die mehr als 500 Stunden umfassten (Balmat, 2018^[14]). Die meisten dieser langfristigen Weiterbildungsprogramme betrafen Arbeitsuchende und wurden von den Regionen und/oder Pôle emploi genehmigt, wodurch zusätzliche Finanzmittel zu den CPF-Stunden des Einzelnen bereitgestellt wurden. Wie weiter oben dargelegt, wurden mehr als 95% der Stunden der Weiterbildungsmaßnahmen für Arbeitsuchende, die im Zeitraum 2015-2018³⁵ validiert oder abgeschlossen wurden, durch diese zusätzlichen Finanzmittel abgedeckt. Obwohl die durchschnittlichen Weiterbildungszeiten für Arbeitnehmer über ihr CPF viel kürzer waren, haben 7% von ihnen auch dank *abondements* (d.h. ergänzender Finanzierung) aus den Weiterbildungsfonds auf Branchenebene oder aufgrund der Inanspruchnahme eines individuellen Bildungsurlaubs (CIF, vgl. Abschnitt 2.5)³⁶ an solchen langfristigen Weiterbildungsprogrammen, die eine echte Umschulung ermöglichen, teilgenommen.

Abbildung 3.4 Verteilung der Bildungskonto-Teilnehmer nach Förderniveau – Österreich, 2017



Quelle: OECD-Sekretariat basierend auf Land OÖ (2017^[15]).

Abbildung 3.5 Verteilung von validierten und nicht abgeschlossenen CPF-Maßnahmen nach Weiterbildungsdauer – Frankreich, 2016



Quelle: DARES basierend auf SI-CPF.

Über die tatsächlichen Ausgaben der Personen, die am ITA in Michigan und Washington teilgenommen haben, liegen keine Daten vor,³⁷ es gibt aber einige Hinweise zur Dauer der Weiterbildung. Die beiden beliebtesten Programme für Pflegehelfer und Lkw-Fahrer, die vorstehend erwähnt wurden, sind eher eine Weiterbildung kurzer Dauer (zwischen 2 und 10 Wochen). Auf der Website Michigan Talent Connect sind in der Liste der förderfähigen Weiterbildungen jedoch auch einige längere Programme aufgeführt.³⁸ Tatsächlich war die durchschnittliche Dauer der im Rahmen des ITA-Programms im Haushaltsjahr 2016-2017 absolvierten Weiterbildungen nicht kurz; für Teilnehmer des WIOA-Erwachsenenprogramms in Michigan und Washington betrug sie rd. 21 Wochen und für am Programm für freigesetzte Arbeitskräfte teilnehmende Personen lag sie in Michigan bei 29 Wochen und in Washington bei 22 Wochen.

3.3 Wirkung individueller Lernprogramme

Individuelle Lernprogramme werden relativ selten einer Wirkungsanalyse unterzogen, und kontrafaktische Folgenabschätzungen, die Kausalzusammenhänge herstellen, werden noch viel seltener durchgeführt. In einer Reihe von Programmen hat die fehlende Abstimmung mit Arbeitsmarktzielen zu Reformen geführt. Häufig ist festzustellen, dass individuelle Lernprogramme die Weiterbildungsbeteiligung zwar erhöhen, Wohlfahrtsverluste durch Mitnahmeeffekte aber erheblich sein können.

3.3.1 Abstimmung mit Arbeitsmarktzielen

In einer Reihe von Fällen weichen individuelle Lernprogramme von den Zielvorgaben ab. In Flandern z.B. zeigte eine interne VDAB-Evaluierung im Jahr 2008, dass 60% der *Opleidingscheques* nicht für Weiterbildungsmaßnahmen verwendet wurden, durch die der Arbeitnehmer arbeitsmarktrelevante Kompetenzen erwirbt, sondern für Freizeitkurse (wie Kochkurse, Sprachkurse usw.) (Euréval, 2012_[3]). In Schottland nahmen häufig nichterwerbstätige Personen an Weiterbildungsmaßnahmen teil, um Hobbykurse zu besuchen, was in einer erheblichen Verlagerung der Finanzmittel zuungunsten der ursprünglichen Zielgruppen resultierte.³⁹ Das führte zur Reform des Programms im Oktober 2017. In den Vereinigten Staaten schien der Hauptzweck des LiLA-Programms nicht darin zu bestehen, eine Beförderung im derzeit ausgeübten Beruf zu erhalten, da etwa die Hälfte der absolvierten Weiterbildungsprogramme nicht in den Tätigkeitsbereich der Teilnehmer fiel. Man hätte erwarten können, dass dieses Muster in Sektoren mit einem

niedrigen Lohnniveau und schlechten Arbeitsbedingungen (wie im Hotel- und Gastgewerbe) auftritt, wohl aber in geringerem Maße in anderen Sektoren, wie der Industrie (Euréval, 2012^[3]).

3.3.2 Wirkung auf Weiterbildungsbeteiligung und Beschäftigung

Ein weiteres Ziel individueller Lernprogramme besteht darin, Investitionen der Menschen in die eigene allgemeine und berufliche Bildung zu fördern und ihre Beschäftigungsaussichten zu verbessern. Einige Evaluierungen deuten darauf hin, dass Bildungsinvestitionen durch individuelle Lernprogramme zugenommen haben, aber auch dass Wohlfahrtsverluste durch Mitnahmeeffekte entstehen können. Beschäftigungseffekte werden nur sehr selten evaluiert.

Eine im Winter 2005-2006 durchgeführte Umfrage in Genf ergab, dass 86% der Teilnehmer eine Weiterbildung beabsichtigten, noch bevor sie vom *Chèque annuel de formation* erfuhren; dagegen gaben rd. 68% der Personen, die keine Weiterbildungspläne hatten, an, dass sie motiviert waren, einen Kurs zu besuchen, nachdem sie von dem Programm gehört hatten. Schätzungen zufolge waren insgesamt 9% der befragten Teilnehmer direkt durch das Programm motiviert worden.

In Kanada gehen vom *learn\$ave*-Programm – dem einzigen in diesem Bericht untersuchten Programm, für das an 3 von 10 Standorten eine randomisierte kontrollierte Studie durchgeführt wurde – positive Auswirkungen auf die Bildung aus, da die Beteiligungsraten während des Umsetzungszeitraums für Teilnehmer am *learn\$ave*-Basisprogramm 6,6 Prozentpunkte höher und für Teilnehmer am Programm *learn\$ave+* 8,2 Prozentpunkte höher waren, d.h. für Personen, die von intensiver (überwiegend finanzieller, aber auch beschäftigungsbezogener) Beratung profitierten (Leckie et al., 2010^[4]). Dieser Effekt kam hauptsächlich durch eine gestiegene Teilnahme an Tertiärbildung zustande, was mit großer Wahrscheinlichkeit zu Erträgen in Form von höheren Arbeitseinkommen geführt haben dürfte. Hingegen nahmen die Einschreibungen für kürzere individuelle Kurse nicht zu. Durch das Programm erhöhte sich auch die Abschlussquote von Studiengängen um 5 Prozentpunkte beim *learn\$ave*-Basisprogramm und um 6 Prozentpunkte bei *learn\$ave+*.

In Österreich kam eine Prüfung der Arbeitsmarktpolitik in Wien und Oberösterreich im Zeitraum 2005-2008 zu dem Schluss, dass die Mitnahmeeffekte beim *Bildungskonto* relativ hoch waren, da 63% der Teilnehmer auch ohne das Programm an einer Weiterbildung teilgenommen hätten (Rechnungshof Österreich, 2011^[16]). Diese relativ hohen Zahlen sind nicht überraschend, da sich *Bildungskonto*-Teilnehmer erst nach Abschluss der Weiterbildung für das Förderprogramm bewerben können.

Das ITA in den Vereinigten Staaten wurde Anfang der 2000er Jahre ebenfalls im Rahmen einer randomisierten kontrollierten Studie evaluiert. Durch die Evaluierung konnte zwar nicht der Nettoeffekt des Programms (im Vergleich zur Nichtteilnahme) ermittelt werden, dagegen wurde die relative Effizienz der drei in Abschnitt 2.4 beschriebenen Ansätze (d.h. strukturierte, gelenkte und maximale Auswahl) verglichen. Die Studie war so angelegt, dass untersucht werden sollte, ob es für den Arbeitsmarkterfolg eine Rolle spielt, wenn dem Kunden/Teilnehmer mehr Autonomie bei der Wahl der Weiterbildung eingeräumt wird. In Bezug auf die Auswirkungen auf Beschäftigung (Beschäftigungsquote, geleistete Arbeitsstunden, Beruf) oder Arbeitseinkommen wurde bei der Evaluierung kein wesentlicher Unterschied zwischen den Ansätzen festgestellt (McConnel et al., 2006^[17]). Nur sehr wenige Teilnehmer haben unaufgefordert um eine Beratung gebeten (wenn sie nicht verpflichtet waren, sich beraten zu lassen). Die Pflichtberatung schaffte für Teilnehmer der im Rahmen des Workforce Investment Act geschaffenen Programme Negativeinreize für die Inanspruchnahme ITA-finanzierter Weiterbildungsmaßnahmen. Durch die Beratung verzögerte sich zwar der Beginn der Weiterbildung, sie erweiterte aber auch die Anzahl der von den Teilnehmern in Betracht gezogenen Weiterbildungsmöglichkeiten. Die Teilnehmer, denen eine strukturierte Auswahlentscheidung (erster Ansatz) angeboten wurde, mussten sich in geringerem Maße mit eigenen Mitteln an der Weiterbildung beteiligen, was in einer längeren Weiterbildungsdauer resultierte.

4 Gelingt es mit individuellen Lernprogrammen, die am stärksten benachteiligten Gruppen zu erreichen?

Ein Ziel individueller Lernprogramme besteht häufig in der Förderung eines besseren Weiterbildungszugangs für unterrepräsentierte Gruppen (vgl. Abschnitt 1). Zu diesen Gruppen gehören hauptsächlich Personen mit einem niedrigen Bildungsniveau, Arbeitskräfte, die Berufe mit niedrigem Qualifikationsniveau ausüben, Arbeitskräfte in atypischen Beschäftigungsverhältnissen (Selbstständige, Zeitarbeiter usw.), Arbeitskräfte in kleinen Unternehmen, aber auch spezifischere Gruppen, wie Frauen, die nach der Elternzeit wieder in den Beruf zurückkehren, Freiberufler im Kultursektor usw. Die Ergebnisse in Bezug auf die Erreichung dieses Ziels durch individuelle Lernprogramme sind gemischt. Ein übereinstimmendes Ergebnis ist, dass hochqualifizierte Personen in der Tendenz unter den Teilnehmern überrepräsentiert sind, sofern sie für eine Förderung durch das Programm infrage kommen. Individuelle Lernprogramme als solche scheinen kein Allheilmittel zur Verbesserung des Zugangs unterrepräsentierter Gruppen zu sein.

4.1 Beteiligung der stärker benachteiligten Gruppen

Die Beteiligung der am stärksten benachteiligten Gruppen an individuellen Lernprogrammen hängt wahrscheinlich davon ab, in welchem Maße die Programme auf diese Gruppen ausgerichtet sind. Das oberösterreichische und das französische Programm sind die einzigen individuellen Lernprogramme, für die detaillierte Angaben zur Verfügung stehen, mit denen die Beteiligung nach Erstausbildung, sozioökonomischem Status, Einkommensniveau, Unternehmensgröße und Beschäftigungsstatus bewertet werden kann. Die *learn\$ave*-Evaluierungsstudie (Leckie et al., 2010^[4]) bietet auch Informationen über das kanadische Pilotprogramm. Außerdem liegen einige Daten für das schottische Programm und das ITA in den Vereinigten Staaten vor.

4.1.1 Geringqualifizierte und einkommensschwache Gruppen

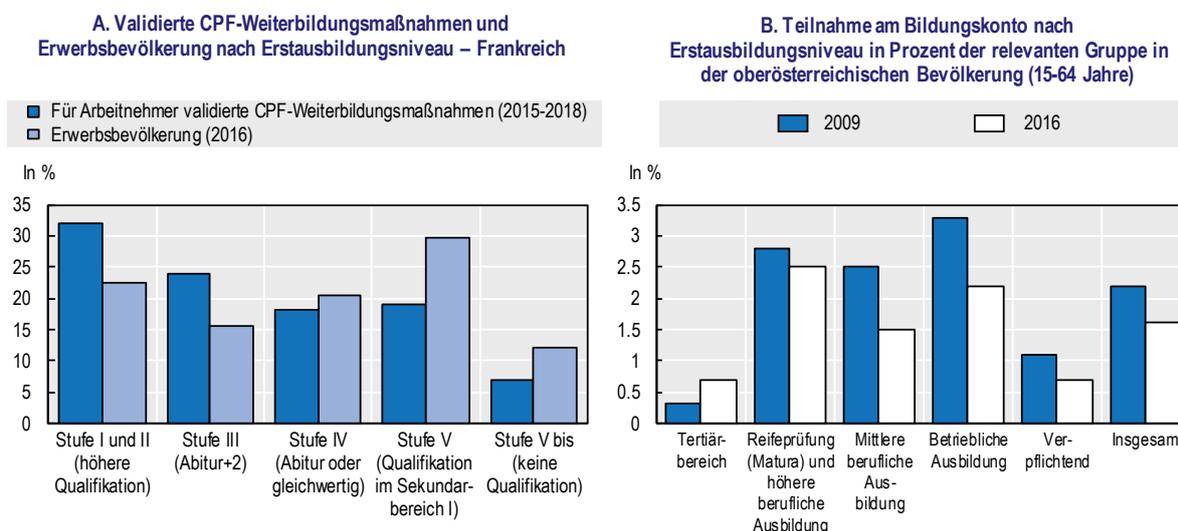
In Frankreich, wo alle berufstätigen oder nach Arbeit suchenden Personen für das CPF infrage kommen, nehmen geringqualifiziertere Arbeitskräfte mit geringerer Wahrscheinlichkeit teil.

- Auf Arbeitnehmer mit tertiärem Bildungsabschluss (Universität oder weiterführende Berufsausbildung) entfielen im Zeitraum 2015-2018 56% der validierten CPF-Weiterbildungsmaßnahmen, während nur 38% der 2016 gemeldeten Erwerbsspersonen eine Hochschulbildung abgeschlossen hatten (Abbildung 4.1, Teil A). Dagegen waren Personen mit geringerem Abschluss als Sekundarstufe II trotz höherer Fördersätze in der Tendenz unter den ihr CPF nutzenden Arbeitnehmern

unterrepräsentiert. Im Zeitraum 2015-2018 entfielen auf sie nur 26% der validierten Maßnahmen, obwohl sie 42% der 2016 gemeldeten Erwerbspersonen repräsentierten.

- 2016 war die Beteiligungsrate von Führungskräften/gehobenen Fachkräften (*cadres*) an CPF-Weiterbildungen dreimal so hoch wie die von Arbeitern (*ouvriers*) und doppelt so hoch wie die von geringqualifizierten Angestellten (*employés*) (Balmat, 2018^[14]). Die Lücke war beim CPF viel größer als bei allen Arten beruflicher Bildung zusammengenommen: Die Beteiligungsrate von Führungskräften und gehobenen Fachkräften am CPF waren 2016 3,4-mal höher als die von Arbeitern, während dieses Verhältnis 2012 bei 1,7 für die gesamte berufliche Bildung lag.
- Die Daten einiger Weiterbildungsfonds zeigen ebenfalls erhebliche Ungleichheiten beim Zugang zu Weiterbildungsmaßnahmen. In einem Weiterbildungsfonds machten Führungskräfte und gehobene Fachkräfte (*cadres*) 13% der 500 000 abgedeckten Arbeitnehmer aus, doch 17% der Personen, die ihr CPF nutzten; in einem anderen machten Arbeiter 37% der von diesem Weiterbildungsfonds abgesicherten 1,5 Millionen Arbeitnehmer aus, doch nur 16% der Personen, die ihr CPF nutzten (IGAS, 2017^[8]).

Abbildung 4.1 Nutzung individueller Lernprogramme nach Erstausbildung



Anmerkung: Stufe I und II: Abitur plus 3- oder 4-jährige Hoch- oder Fachhochschulbildung, Bachelor-Abschluss, Master-Abschluss oder höher. Stufe III: Abitur plus 2-jährige Hoch- oder Fachhochschulbildung, DUT, BTS, schulische Ausbildungen im Gesundheits- oder Sozialbereich. Stufe IV: Allgemeines, technisches oder Fachabitur plus 3 Jahre, BP, BT oder gleichwertiger Abschluss. Stufe V: Abgang von der Sekundarschule vor dem letzten Jahr. Stufe V bis: Schulabgang während des ersten Zyklus der allgemeinen Sekundarschulbildung und Abbruch der Kurse für ein CAP oder BEP vor dem letzten Jahr.

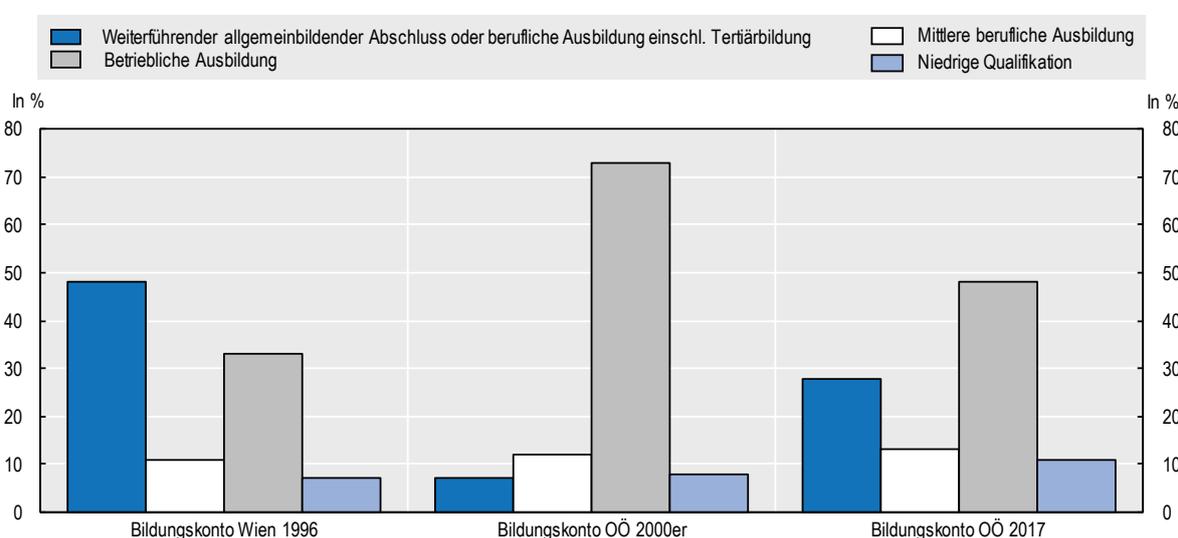
Quelle: Teil A: CDC SI-CPF und Beschäftigungsumfrage des Jahres 2016 sowie Land OÖ 2009-2017 für Teil B.

Vor 2015 waren nahezu die Hälfte der an den flämischen *Opleidingscheques* teilnehmenden Personen Arbeitnehmer mit höherem Bildungsniveau (OECD, 2017^[6]). In der Folge wurde der Zugang auf Arbeitnehmer beschränkt, die nur über einen niedrigen oder mittleren Bildungsabschluss verfügten.

Dank der Ausrichtung auf bestimmte Zielgruppen sind die Ungleichheiten beim Zugang zu Weiterbildungsmaßnahmen je nach Bildungsniveau in Oberösterreich weniger stark ausgeprägt als in Frankreich. Da das *Bildungskonto* geschaffen wurde, um das Qualifikationsniveau von Arbeitskräften mit mittlerer beruflicher Ausbildung (einschließlich betrieblicher Berufsausbildung) zu verbessern, konnten anfangs nur Arbeitnehmer mit einem mittleren Bildungsniveau teilnehmen. Die Anspruchsberechtigung wurde 2004 schrittweise auf Arbeitnehmer mit Matura (Abschluss im Sekundarbereich II an einer allgemein- oder berufsbildenden Einrichtung) und 2010 auf Arbeitnehmer mit tertiärem Bildungsabschluss und niedrigem

Einkommen ausgedehnt. Dies hatte zur Folge, dass die Beteiligungsrate von Personen mit tertiärem Bildungsniveau weit unter der durchschnittlichen Beteiligungsrate liegt (0,7% vs. 1,6%). Die Beteiligung von Personen mit mittlerem Berufsbildungsniveau war in der Regel eher hoch, mit der Einbeziehung von Personen mit Matura (und in geringerem Maße von Personen mit Hochschulbildung) ging sie jedoch deutlich zurück. Die Beteiligungsrate von Personen mit betrieblicher oder mittlerer beruflicher Ausbildung lagen 2009 noch immer über dem Durchschnitt, die Beteiligung dieser Gruppe ging jedoch deutlich zurück und fiel 2016 auf ein leicht unterdurchschnittliches Niveau (Abbildung 4.1, Teil B). Im Vergleich zum *Bildungskonto* in Wien 1996, bei dem das Bildungsniveau nicht zu den Anspruchskriterien gehörte, sind Arbeitskräfte mit mittlerem Qualifikationsniveau im oberösterreichischen *Bildungskonto* deutlich stärker vertreten, wenn auch heute weniger als in den 2000er Jahren (Abbildung 4.2). Das Programm vermochte es jedoch nicht, die Beteiligung der am wenigsten gebildeten Arbeitskräfte zu erhöhen; trotz höherer Beihilfen blieben ihre Beteiligungsrate seit der Einführung des Programms niedrig (0,7% im Jahr 2016).

Abbildung 4.2 Bildungsabschluss der Teilnehmer am österreichischen individuellen Lernprogramm



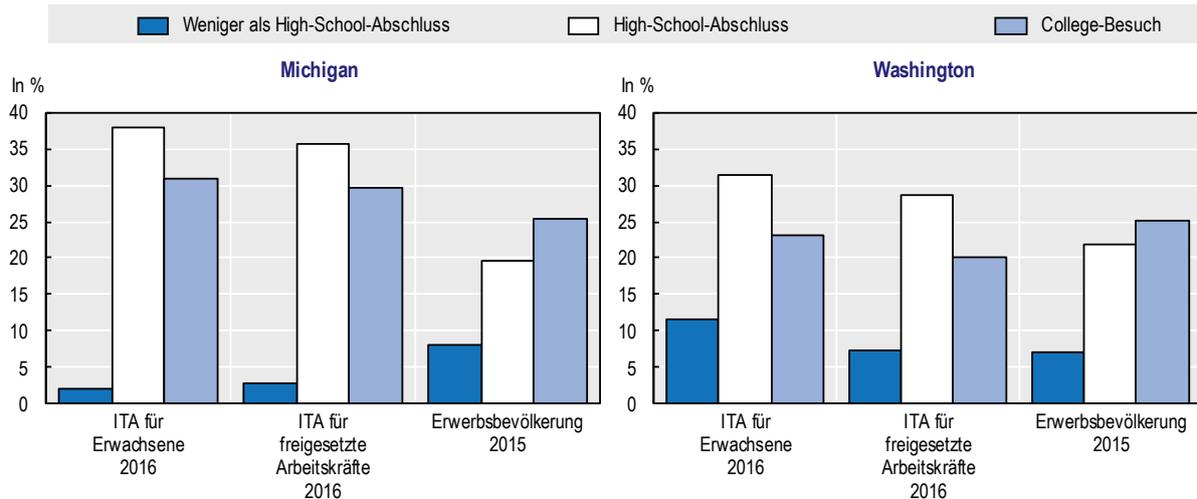
Quelle: Leitner und Lassnig (1998_[18]) Affenzeller et al. (2004_[19]), Land OÖ (2017_[15]).

Das kanadische *learn\$ave*-Pilotprogramm war zwar auf Personen mit niedrigem Einkommen ausgerichtet, aber nur für einen kleinen Anteil dieser Zielgruppe attraktiv. Schätzungen zufolge belief sich die Inanspruchnahme durch förderfähige Personen auf rd. 3% (Leckie et al., 2010_[4]). Im Vergleich zur förderfähigen Bevölkerung hatten die teilnehmenden Personen in der Tendenz einen höheren Bildungsabschluss und die Wahrscheinlichkeit war größer, dass sie erwerbstätig waren. Für viele Personen mit niedrigem Einkommen stellte Bildung keine für sie gangbare Option dar, auch wenn sie ihr einen hohen Wert beimaßen. Viele Teilnehmer (rd. 55% an den drei Erprobungsstandorten) waren Neuzuwanderer mit einem relativ hohen Bildungsniveau, die das Programm wahrscheinlich zur Anerkennung ihrer im Ausland erworbenen vorherigen Abschlüsse nutzten. Unter den Personen mit niedrigem Einkommen und niedrigem Bildungsniveau, die sich für eine Teilnahme entschieden hatten, waren die Einschreibungsrate für Weiterbildungskurse bei Personen, die am *learn\$ave*-Basisprogramm oder am leistungsintensiveren *learn\$ave+* teilnahmen, jedoch höher als in der Kontrollgruppe.

Sowohl in Michigan als auch in Washington waren Arbeitskräfte mit High-School-Abschluss (d.h. Arbeitskräfte mit mittlerem Bildungsniveau) im US-amerikanischen ITA 2016 tendenziell überrepräsentiert (Abbildung 4.3).⁴⁰ In Michigan war der Anteil der Personen, die wenigstens eine Zeit lang ein College

besucht hatten und an ITA-Weiterbildungsmaßnahmen teilnahmen, ebenfalls höher als ihr Anteil an der Erwerbsbevölkerung, während die Beteiligungsrate von Personen mit dem niedrigsten Bildungsniveau (Personen ohne abgeschlossene Sekundarschulbildung) viel niedriger war. Im Gegensatz dazu war im Bundesstaat Washington der Anteil der Personen mit dem niedrigsten Bildungsniveau im Erwachsenenprogramm, die im Rahmen des ITA eine Weiterbildung erhielten, höher als ihr Anteil an der Erwerbsbevölkerung.

Abbildung 4.3 Teilnehmer an ITA-Weiterbildungsmaßnahmen und Erwerbsbevölkerung nach ausgewähltem Bildungsniveau in den Bundesstaaten Michigan und Washington



Quelle: WIOA Participant Individual Record Layout und US Census Bureau.

Informationen über das Bildungsniveau der am schottischen Programm teilnehmenden Personen werden beim ILA/ITA-Antragsverfahren nicht routinemäßig gesammelt; sie wurden erst im Rahmen der 2007 unter den Lernenden durchgeführten Umfrage (Learner Survey) erhoben. In dieser Zeit waren sowohl Personen im Erwerbsalter mit einem Abschluss im Sekundarbereich II oder höher (NVQ4) als auch Personen mit keinem oder sehr niedrigem Qualifikationsniveau (NVQ1) unter den ILA-Teilnehmern überrepräsentiert, während Personen mit mittlerem Bildungsniveau eher unterrepräsentiert waren (Gallacher, J. et al., 2007^[20]).⁴¹ In Portugal waren Personen, die über einen Tertiärabschluss verfügen, 2017 ebenfalls überrepräsentiert, da sie 32% der 14 900 Nutzer des *Cheque formação* ausmachten, während ihr Anteil an der Erwerbsbevölkerung nur 23% betrug.⁴²

In Genf, wo die Anspruchsberechtigung für das Programm einer Bedürftigkeitsprüfung unterliegt (vgl. Abschnitt 2.1), hatten mehr als 25% der Begünstigten des *Chèque annuel de formation* nicht den Pflichtschulunterricht abgeschlossen, was auch mit dem sehr hohen Anteil an ausländischen Gebietsansässigen in der Region zusammenhängt (24% im Jahr 2014) (Cour des comptes, 2015^[2]).

4.1.2 Atypisch Beschäftigte

Informationen über den Zugang zu individuellen Lernprogrammen nach dem Beschäftigungsstatus und/oder der Art des Arbeitsvertrags sind nur spärlich vorhanden.

In Frankreich haben Selbstständige ihr CPF bisher wenig genutzt, obwohl sie seit Januar 2018 anspruchsberechtigt sind. Je nach Art der Tätigkeit, die sie ausüben, zahlen Selbstständige eine Weiterbildungsabgabe an einen der sieben bestehenden Weiterbildungsfonds für Selbstständige.⁴³ Abgesehen davon, dass sie auf ihrem Konto noch nicht viele Ansprüche gesammelt haben, lässt sich die Nichtteilnahme von

Selbstständigen auch dadurch erklären, dass die Weiterbildungsfonds für Selbstständige nicht in der Lage sind, genau die Personen zu identifizieren, die zum Programm beigetragen haben, wodurch jeder Versuch, für das Programm zu werben, eingeschränkt wird.⁴⁴

Umfassende Daten über die Art des Arbeitsvertrags von Arbeitnehmern, die das CPF nutzen, stehen nicht zur Verfügung. Nach Informationen, die vom FAF-TT, dem Weiterbildungsfonds für Zeitarbeitskräfte, gesammelt wurden, wird das CPF von Zeitarbeitskräften im Vergleich zu Arbeitnehmern insgesamt relativ stark genutzt.⁴⁵ Bis zu einem gewissen Grad wird die Weiterbildung von Zeitarbeitskräften (die vom CPF oder anderen Programmen finanziert wird) dadurch erleichtert, dass sie außerhalb der Zeitarbeitseinsätze stattfindet und dem sog. *contrat de mission formation* unterliegt. Dies ist ein mit dem Zeitarbeitsunternehmen geschlossener Vertrag, der während der Dauer der Weiterbildung eine Einkommensstützung vorsieht. Bei vielen der absolvierten Weiterbildungskurse handelte es sich jedoch um obligatorische/vorgeschriebene Weiterbildungsprogramme, wie Zertifizierungen für die Arbeit mit elektrischen Anlagen oder für den Umgang mit chemischen/nuklearen Risiken und CACES, die von den Zeitarbeitsunternehmen zuvor aus ihrem eigenen Weiterbildungsbudget finanziert wurden.

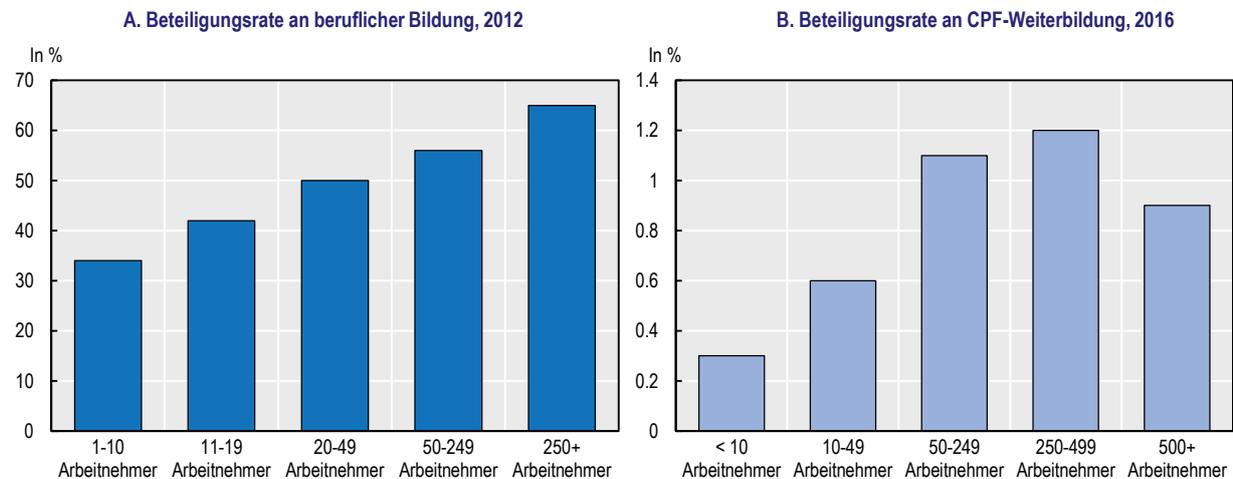
In Oberösterreich schien die Beteiligung Selbstständiger am *Bildungskonto* seit 2009 überdurchschnittlich hoch zu sein, mit einer Beteiligungsrate, die bis 2014 zwischen 2,2% und 2,6% lag und 2015 aufgrund der gestiegenen Beteiligung Selbstständiger sogar auf 3,3% anstieg. Über die Art der Weiterbildung, die sie absolvierten, liegen keine Informationen vor.

In Schottland hingegen lag der Anteil der ILA/ITA-Anträge von Selbstständigen im Zeitraum zwischen 2011-2012 und 2017-2018 konstant zwischen 4% und 5%, während Selbstständige im Jahr 2016 rd. 11% der gesamten Erwerbsbevölkerung ausmachten.⁴⁶

4.1.3 Sonstige Gruppen

Eine weitere Gruppe, die in der Regel weniger Zugang zu Weiterbildung hat, sind Arbeitskräfte in kleinen und mittleren Unternehmen. Die Daten für das Jahr 2016 zeigen, dass die Beteiligungsrate am CPF je nach Unternehmensgröße sehr unterschiedlich ausfielen. So war die Beteiligung in Unternehmen mit weniger als 10 Beschäftigten viermal geringer als in Unternehmen mit 250-499 Beschäftigten (Abbildung 4.4). Zwar sind die Unternehmensgrößen nicht direkt vergleichbar, im Jahr 2012 vorgenommene Vergleiche der Beteiligungsrate an beruflicher Bildung im Allgemeinen sprechen jedoch für eine höhere Ungleichheit beim Zugang zum CPF (Abbildung 4.4). Dies steht im Einklang mit der Tatsache, dass französische Arbeitnehmer im Jahr 2016 in 92% der Fälle über ihren Arbeitgeber auf das CPF zurückgegriffen haben, da große Unternehmen mit gut ausgebauten Personalabteilungen wahrscheinlich eher bei ihren Arbeitnehmern für das CPF-Programm werben. Eine kürzlich durchgeführte qualitative Evaluierung ergab, dass Unternehmen mit weniger als 11 Beschäftigten in den vier untersuchten Weiterbildungsfonds die Mehrheit der Mitgliedsunternehmen darstellen, aber in Bezug auf den Anteil der CPF-Maßnahmen weitgehend unterrepräsentiert sind (Pluricité-Itinère, 2018_[21]). So haben beispielsweise 91% der Mitgliedsunternehmen in Constructys, dem Weiterbildungsfonds des Baugewerbes, weniger als 11 Mitarbeiter, sie machen jedoch nur 11% der vom Fonds bearbeiteten CPF-Weiterbildungsmaßnahmen aus (Pluricité-Itinère, 2018).

Abbildung 4.4 Beteiligungsraten französischer Arbeitnehmer am CPF und Weiterbildung insgesamt nach Unternehmensgröße



Quelle: Balmat (2018^[14]), Gossiaux und Pommier (2013^[22]).

In Oberösterreich gehörten in den 2000er Jahren auch auf bestimmte Zielgruppen ausgerichtete Sonderprogramme zum *Bildungskonto*. Die erste Gruppe waren Frauen, die nach dem Mutterschutz wieder in den Beruf zurückkehrten und vor dem Ende ihres Mutterschaftsurlaubs in Gruppen von etwa zehn Personen an allgemeinen und beruflichen Bildungsmaßnahmen teilnehmen konnten. Weiterbildungsanbieter konnten sich für die Planung und Durchführung dieser Programme bewerben und erhielten, sofern sie von der Landesregierung zugelassen wurden, zu Beginn des Projekts Direktzuschüsse in Höhe von 75% der Weiterbildungskosten – anders als beim Standard-*Bildungskonto*, bei dem der Einzelne nach Abschluss des Weiterbildungsprogramms die Gebühren erstattet bekam. Schwierigkeiten bei der Besetzung der Kurse führten jedoch zu recht langen Wartezeiten für die Teilnehmerinnen sowie hohen Pro-Kopf-Kosten, da die Programme schließlich mit einer geringeren Teilnehmerzahl durchgeführt wurden (Oberösterreichischer Landesrechnungshof, 2009^[11]). Die Landesregierung entwickelte auch einen weiteren Programmtyp, die sog. innovativen Projekte, bei dem Anbieter aufgefordert wurden, Weiterbildungsmaßnahmen für besonders schwer erreichbare Gruppen zu entwickeln, z.B. atypisch Beschäftigte im Kulturbereich, Zeitarbeitskräfte, Jugendliche mit einer abgeschlossenen Ausbildung, die aber eine andere berufliche Laufbahn einschlagen wollten usw. Zwar liegt keine echte Evaluierung dieser Programme vor, der oberösterreichische Rechnungshof kritisierte jedoch ihre Komplexität und die zu anspruchsvolle Umsetzung (Oberösterreichischer Landesrechnungshof, 2009^[11]).

4.2 Hindernisse für die Beteiligung und Lösungsmaßnahmen

Zwar ist die Weiterbildungsbeteiligung im OECD-Vergleich sehr unterschiedlich, doch ist in allen Ländern das Phänomen zu beobachten, dass sich die Personen, die die Weiterbildung am dringendsten benötigen würden, in der Tendenz am wenigsten weiterbilden (OECD, 2019^[23]). Personen mit dem höchsten Bildungsabschluss sind eher in der Lage, ihre berufliche Laufbahn aktiv zu gestalten; ihre Wissbegierde und ihre Bereitschaft zur Weiterbildung sind meist stärker ausgeprägt. Unterrepräsentierte Gruppen sehen sich immer größeren Hindernissen für die Teilnahme an Weiterbildungsmaßnahmen gegenüber, z.B.: Zeitmangel, finanzielle Engpässe, fehlende Voraussetzungen, keine erwarteten beruflichen Vorteile oder Lohnzuwächse durch die Weiterbildung, Vorbehalte in Bezug auf die Weiterbildung, die häufig mit bei der Erstausbildung erlebten Schwierigkeiten in Verbindung stehen, usw. Diese Hindernisse treten zwar bei

allen Weiterbildungsformen und -programmen auf, in diesem Abschnitt wird jedoch erörtert, ob und inwieweit individuelle Lernprogramme etwas bewirken können.

4.2.1 Kofinanzierung und Einkommensstützung

Die finanzielle Eigenbeteiligung des Einzelnen, die in einer Reihe von individuellen Lernprogrammen vorausgesetzt wird, kann ein Hindernis für die stärker benachteiligten Gruppen darstellen. Beim kanadischen Pilotprogramm *learn\$ave*, das sich an Personen mit niedrigem Einkommen richtet, spiegelten die Rekrutierungsschwierigkeiten die skeptische Einstellung und das geringe Vertrauen der förderfähigen Personen in ihre Sparfähigkeit wider (Leckie et al., 2010^[4]). Im schottischen ILA wurde der anfängliche Eigenanteil, der mit 10 GBP zwar relativ niedrig angesetzt war, im Jahr 2008 wieder gestrichen, da er als Hemmnis für die am stärksten Benachteiligten angesehen wurde. Französische Arbeitnehmer, die ihr CPF selbstständig nutzen wollten – d.h. ohne ihre Arbeitgeber zu informieren –, sprachen über die Schwierigkeit, zusätzliche eigene Mittel aufzubringen, wenn mit der Unterstützung durch den Weiterbildungsfonds nicht die vollen Weiterbildungskosten abgedeckt wurden (Pluricité-Itinéré, 2018^[21]).⁴⁷ Die geforderte Eigenbeteiligung dürfte auch Personen mit niedrigem Einkommen davon abgehalten haben, an einer Weiterbildung teilzunehmen. Dieses Problem ist u.U. in Österreich noch größer, wo Teilnehmer alle Weiterbildungskosten im Voraus bezahlen müssen und erst nach Abschluss der Weiterbildung eine Förderung bzw. Kostenerstattung beantragen können. Hinzu kommt, dass den stärker benachteiligten Gruppen zwar 60% der Weiterbildungskosten erstattet werden (statt 30% im Regelfall), doch die restlichen 40% können für Personen mit niedrigem Einkommen eine erhebliche Selbstbeteiligung darstellen (bis zu 1 600 EUR, wenn der Höchstfördersatz gewährt wird).

Neben der Deckung der direkten Weiterbildungskosten (z.B. Kursgebühren) ist die in den meisten Programmen fehlende Einkommensstützung während der Dauer der Weiterbildung ein weiteres finanzielles Hindernis für die Weiterbildung. Sie kann ein Hemmnis für Personen darstellen, die an einer langfristigen Weiterbildung teilnehmen möchten, und die Weiterbildungsmöglichkeiten für Personen mit niedrigem Einkommen/Vermögen sogar auf Maßnahmen kurzer Dauer beschränken. Um z.B. im Rahmen des ITA in den Vereinigten Staaten gefördert werden zu können, müssen WIOA-Teilnehmer nachweisen, dass sie nicht nur die erforderlichen Kompetenzen besitzen, sondern auch über die entsprechenden finanziellen Mittel verfügen, um das Programm abzuschließen. In Oberösterreich gibt es einen finanzierten Bildungsurlaub, doch obwohl die Inanspruchnahme durch *Bildungskonto*-Teilnehmer im Lauf der Jahre zugenommen hat, wurde er 2017 von lediglich 3% aller Teilnehmer genutzt.⁴⁸ In Flandern kann der *Opleidingscheque* mit einem bezahlten Bildungsurlaub kombiniert werden, einem von den Sozialpartnern ausgehandelten Anspruch der Arbeitnehmer, mit bis zu 125 Stunden Weiterbildung pro Jahr an Programmen für Berufe teilzunehmen, in denen ein Arbeitskräftemangel herrscht. Während dieses Zeitraums beziehen Arbeitnehmer bis zu einer Obergrenze weiterhin ihren Lohn bzw. ihr Gehalt, während Arbeitgeber eine Entschädigungszahlung von der Landesregierung erhalten. Arbeitgeber können den von einem Arbeitnehmer gestellten Antrag nicht ablehnen, es muss jedoch eine gegenseitige Vereinbarung darüber getroffen werden, wann die Weiterbildung stattfinden soll.⁴⁹ Dieses Recht steht Arbeitssuchenden hingegen nicht zu, und Arbeitnehmer in kleinen und mittleren Unternehmen haben offenbar Probleme, es in die Praxis umzusetzen, da KMU aufgrund der vergleichsweise größeren Schwierigkeiten, Abwesenheiten zu planen und für Ersatz zu sorgen, wahrscheinlich weniger bereit sind, einen bezahlten Bildungsurlaub zu genehmigen (OECD, 2019^[24]). Überdies sind die Listen der förderfähigen Weiterbildungsprogramme recht begrenzt. In Frankreich war es bisher möglich, das CPF mit dem *Congé Individuel de Formation* (CIF) zu kombinieren, der es Arbeitnehmern und Arbeitssuchenden, die in der Vergangenheit Sozialversicherungsbeiträge geleistet hatten, erlaubte, an einer Weiterbildung teilzunehmen und gleichzeitig bis zu einem Jahr lang ein Erwerbseinkommen zu beziehen. Trotzdem blieb die Nutzung sehr gering.⁵⁰ Der neue *Congé de transition*, der 2020 den CIF ablösen wird, wird auf Umschulungen beschränkt sein. Nach seiner Umsetzung muss sich allerdings noch zeigen, ob damit mehr Arbeitskräfte als mit dem CIF erreicht werden.

4.2.2 Verwaltungsaufwand

Ein weiteres Hindernis, das in den Fallstudien häufig erwähnt wird, ist der Verwaltungsaufwand (z.B. Antragsverfahren, Kurswahl usw.), der die benachteiligten Gruppen überproportional treffen dürfte, da sie mit komplexen Systemen in der Regel weniger gut umgehen können. In Frankreich waren das Antragsverfahren und insbesondere die Regelung der Finanzierungsmodalitäten (*ingénierie financière*) komplex. Während Arbeitsuchende und Arbeitnehmer großer Unternehmen von Pôle emploi oder der Personalabteilung ihres Arbeitgebers unterstützt wurden, blieb anderen Arbeitskräften die Unterstützung von außen häufig verwehrt (IGAS, 2017^[8]). Das reformierte CPF-System wird das Verfahren vereinfachen und dürfte die Situation in dieser Hinsicht verbessern. Potenzielle Nutzer werden es mit einer einzigen Anwendung/Website zu tun haben, die Caisse des Dépôts et Consignations wird für alles zuständig sein (die Verantwortlichkeiten werden nicht mehr auf viele einzelne Weiterbildungsfonds verteilt sein), und auf den Konten werden keine Zeitguthaben, sondern monetäre Beträge verbucht, wodurch sie leichter zu verstehen sein dürften. Wie in Abschnitt 3.1.2 erörtert, war das bisherige Verfahren für das ILA-Programm in Schottland ebenfalls mit erheblichem Aufwand verbunden, insbesondere für Selbstständige, die Steuerformulare für ihr Jahreserwerbseinkommen vorlegen mussten.⁵¹ Bürokratie und administrative Hindernisse waren auch beim kanadischen *learn\$ave* beträchtlich, und die Beteiligung – sowohl bei der Rekrutierung als auch bei der Einschreibung für die Weiterbildung – wäre geringer ausgefallen, wenn die Teilnehmer nicht durch lokale Gemeindeorganisationen unterstützt worden wären (Leckie et al., 2010^[4]).⁵²

4.2.3 Information und Beratung

Selbst wenn Finanzmittel zur Verfügung stehen und die Verfahren relativ einfach gehalten sind, fällt es benachteiligten Gruppen aus verschiedenen Gründen u.U. schwerer, individuelle Lernprogramme zu nutzen:

- Sie wissen möglicherweise nicht, dass es solche Programme gibt.
- Sie könnten über eine schlechtere digitale Kompetenz verfügen, was die Nutzung der Website für sie erschweren dürfte.
- Die Wahrscheinlichkeit ist größer, dass ihnen Informationen fehlen, um eine angemessene Weiterbildungswahl zu treffen, insbesondere Informationen über Arbeitsmarktaussichten für bestimmte Berufe sowie über die Qualität des Weiterbildungsanbieters und seiner Programme.
- Unter Umständen schätzen sie auch ihre eigenen Fähigkeiten für verschiedene Berufe und Weiterbildungsprogramme falsch ein.

Die Bereitstellung von Informationen, Beratung und Orientierung für einen leichteren Zugang zu individuellen Lernprogrammen ist daher im Sinne der Kompetenzförderung von zentraler Bedeutung, um die Beteiligung der am stärksten benachteiligten Gruppen zu stärken.

In Singapur gibt es neben den Online-Unterstützungsangeboten noch weitere Hilfen. Wenn der Benutzer nicht mit dem Internet vertraut ist, kann er eine Hotline anrufen, um Hilfe zu erhalten. SkillsFuture Singapore organisiert auch den sog. *SkillsFuture Advice Workshop*, einen gemeindebasierten Workshop,⁵³ um die *SkillsFuture*-Initiative und die Art und Weise zu erläutern, wie Bürger *SkillsFuture Credits* zur Planung ihrer Kompetenz- und Karriereentwicklung nutzen können. Zwischen Oktober 2017 und Dezember 2018 nahmen über 50 000 Personen an 3 000 Workshops teil, es ist jedoch noch nicht bekannt, ob diese Workshops zu einer stärkeren Beteiligung geführt haben. Der langsame Anstieg der Inanspruchnahme von SFC deutet auf relativ niedrige Erfolgsraten hin.

Nur sehr wenige individuelle Lernprogramme umfassen spezielle Beratungsangebote, d.h. Beratungsdienste, die in direktem Zusammenhang mit dem Programm stehen. Beratung ist zudem nur selten vorgeschrieben. In den Vereinigten Staaten ist Beratung Pflicht, wenn das lokale Workforce Investment Board (WIB) sich für den Ansatz der strukturierten Auswahlentscheidung (*structured customer choice*)

oder den Ansatz der gelenkten Auswahlentscheidung (*guided customer choice*) entschieden hat (vgl. Abschnitt 2.4) – wobei die meisten WIBs de facto letztere vorzogen. Eine Evaluierung von Anfang der 2000er Jahre konnte in Bezug auf Beschäftigungsergebnisse keinen statistisch signifikanten Unterschied zwischen den verschiedenen Ansätzen feststellen, aber Personen, die den dritten Ansatz (d.h. den Ansatz der maximalen Auswahlentscheidung (*maximum customer choice*, bei dem Beratung optional war und selten in Anspruch genommen wurde) nutzten, zogen weniger Weiterbildungsmöglichkeiten in Betracht als Personen, die die anderen, eine Pflichtberatung umfassenden Ansätze nutzten (McConnel et al., 2006_[17]). An der toskanischen *Carta ILA* konnte nur teilnehmen, wer von einem Berater der öffentlichen Arbeitsverwaltung (und gelegentlich auch von einem Psychologen) unterstützt wurde, um einen Weiterbildungs- und Beschäftigungsplan aufzustellen.

In Frankreich wurde 2013 durch die gleiche Sozialpartnervereinbarung, mit der auch das CPF eingeführt wurde, ein neuer Beratungsdienst geschaffen, der sog. Conseil en Évolution Professionnelle (CEP). Der CEP soll nicht an das CPF gebunden sein, da er auch für die Karriere-/Berufsberatung genutzt werden kann, die keine Weiterbildung umfasst. Außerdem ist es für die Nutzung des CPF nicht zwingend erforderlich, den CEP in Anspruch zu nehmen. Der CEP umfasst eine Reihe individualisierter Dienstleistungen, um a) über den Umfang der Weiterbildungsmöglichkeiten zu informieren und ihn festzulegen, b) Unterstützung und Beratung bei der Ausarbeitung eines beruflichen Projekts zu leisten und c) die Umsetzung des Projekts zu begleiten, einschließlich in finanztechnischer Hinsicht.⁵⁴ Über die Anzahl der CPF-Nutzer, die tatsächlich auf den CEP zurückgegriffen haben, liegen keine Informationen vor, bisher scheint er jedoch wenig genutzt worden zu sein. Bis 2018 wurde für den CEP kein spezielles Budget bewilligt, aber im reformierten Weiterbildungssystem ist ein Teil des France-Compétence-Budgets nun für den CEP für Arbeitnehmer bestimmt. Darüber hinaus bestehen Pläne, auf der neuen CPF-Website besser Werbung für ihn zu machen.

Informationen über die Inanspruchnahme von Beratung sind auch bei den anderen Programmen spärlich. In Oberösterreich wurde eine Reihe von Teilnehmern von den Beratungsdiensten der Arbeiterkammer über das *Bildungskonto* informiert, welche offenbar einen entscheidenden Beitrag dazu geleistet haben, dass Personen, die noch nicht von der Wichtigkeit allgemeiner und beruflicher Bildung überzeugt waren, das Programm nutzen konnten. In Schottland wird eine Reihe von ILA/ITA-Teilnehmern über Jobcenter (die vom britischen Ministerium für Arbeit und Altersversorgung verwaltet werden) oder über Karriereberater von Skills Development Scotland auf das Programm hingewiesen. Die neue Website *Workforce Work* stellt für viele sicher eine einfachere Möglichkeit dar, einen geeigneten Kurs zu finden, aber eventuell nicht für Personen mit Sprachproblemen, geringer Lesekompetenz oder schlechten IT-Kenntnissen, und es scheint auf der Website keine klaren Hinweise zu geben, wie mit einem Karriereberater Kontakt aufgenommen werden kann. In Deutschland müssen an der *Bildungsprämie* teilnehmende Personen an einer Informationsveranstaltung und einem Beratungsgespräch teilnehmen; dazu haben sie jedoch nur einmal die Möglichkeit (Euréval, 2012_[3]).

5 Weiterbildungqualität in individuellen Lernprogrammen

Weiterbildungssysteme für Erwachsene müssen die Qualität der Weiterbildung sicherstellen, denn nur so kann gewährleistet werden, dass öffentliche und private Mittel effektiv genutzt werden. In seiner Struktur ist der Weiterbildungsmarkt von Land zu Land unterschiedlich, da er mehr oder weniger konzentriert und/oder segmentiert ist. Die meisten Weiterbildungssysteme für Erwachsene zeichnen sich jedoch durch eine große Zahl von Programmen aus, die von einer beachtlichen Zahl von Weiterbildungsanbietern durchgeführt werden. In Frankreich ist der Weiterbildungsmarkt auf einige wenige große öffentliche oder quasiöffentliche Anbieter, die einen relativ hohen Anteil an der Gesamtzahl der Weiterbildungsteilnehmer auf sich vereinen, einige große, gewinnorientierte private Weiterbildungsunternehmen und eine große Zahl kleiner privater Weiterbildungsanbieter (einschließlich Einpersonnenbetriebe) aufgeteilt. In einigen Segmenten des Markts kann der Wettbewerb hart sein, in anderen weniger.⁵⁵ In Oberösterreich scheint der Markt sehr konzentriert zu sein, wobei die beiden größten Anbieter, die sich im Besitz von sozialpartnerschaftlichen Organisationen befinden, Ende der 2000er Jahre rd. 85% der vom *Bildungskonto* geförderten Weiterbildungskurse anboten (LRH OOE, 2010_[25]). In den Vereinigten Staaten zählt der Markt viele Anbieter aller Art, d.h. öffentliche und (gewinnorientierte und nichtgewinnorientierte) private Anbieter. Aber je größer und zersplitterter der Markt ist, desto wichtiger ist es, einen Überwachungs- und Evaluierungsrahmen zu entwickeln, um die Qualität der angebotenen Weiterbildung sicherzustellen.

Im Kontext individueller Lernprogramme wird dies noch weiter an Bedeutung gewinnen, weil Einzelpersonen, die Weiterbildungsdienstleistungen einkaufen, eine viel schwächere Verhandlungsposition haben und über weniger Möglichkeiten zur Kontrolle und Gewährleistung der Qualität verfügen als öffentliche Geldgeber oder Arbeitgeber, die Weiterbildungsmaßnahmen einkaufen. Der Weiterbildungsmarkt ist durch eine doppelte Asymmetrie zwischen an individuellen Lernprogrammen teilnehmenden Personen und Weiterbildungsanbietern gekennzeichnet: eine Asymmetrie der Informationen über die Qualität eines oft fragmentierten Weiterbildungsangebots auf der einen Seite und eine Asymmetrie in Bezug auf die Fähigkeit, Preise auszuhandeln, auf der anderen Seite (IGAS, 2017_[8]).

5.1 Zertifizierung von Weiterbildungsanbietern und -programmen

Um zu gewährleisten, dass Weiterbildungsanbieter Mindestqualitätsanforderungen erfüllen, haben viele Länder Qualitätsverfahren mit Zulassungs- und Zertifizierungsmechanismen eingeführt (Kasten 5.1). In einigen Ländern können öffentlich finanzierte Weiterbildungsprogramme nur von zertifizierten Anbietern durchgeführt werden (OECD, 2019_[23]). Dieser Zertifizierungsprozess stellt sicher, dass der Anbieter eine bestimmte Handlungspflicht erfüllt (d.h. eine Sorgfaltspflicht bei der Erfüllung einer vertraglichen Verpflichtung im Gegensatz zu einer Erfolgspflicht, die die Erreichung eines bestimmten Ergebnisses gewährleisten soll). Dies kann durch Normen erreicht werden, mit deren Einhaltung ein an der Kundenzufriedenheit orientiertes Qualitätsmanagement testiert wird (ISO oder Normen, die sich speziell auf die Weiterbildung beziehen, wie AFNOR in Frankreich), oder durch die Überprüfung der Organisation und der Prozesse von Weiterbildungsanbietern (Mitarbeiter, Ausrüstung, Lernmaterialien, Bewertungsumfeld), die Vorbereitung von Weiterbildungsteilnehmern und Kundenbeziehungen. Eine andere Möglichkeit besteht

in der Verwendung von Qualitätskennzeichen, die von öffentlichen Stellen oder der Organisation, die die Weiterbildungsanbieter vertritt, entwickelt wurden. In einigen Fällen haben Regulierungsinstanzen auch selbst Anforderungen an die Weiterbildungsprogramme gestellt (vgl. Abschnitt 2.4), ergebnisorientierte Kriterien werden jedoch nur selten angewendet. Die Weiterentwicklung individueller Lernprogramme hat diesen Schritt zur Qualitätssicherung von Weiterbildungsmaßnahmen häufig noch beschleunigt, so zum Beispiel in Oberösterreich, Frankreich und der Toskana.

Kasten 5.1 Akkreditierung und Zertifizierung: Worin besteht der Unterschied?

Die Begriffe Akkreditierung und Zertifizierung werden häufig synonym und gelegentlich zusammen verwendet. In Wirklichkeit handelt es sich um zwei verschiedene, aber komplementäre Qualitätsmanagementprozesse.

Eine Zertifizierung stellt eine schriftliche Bestätigung der Konformität von Produkten (z.B. ökologischer Landbau, paneuropäische Forstzertifizierung usw.), Prozessen und Dienstleistungen (z.B. ISO 9001, ISO 14001, ISO/IEC 27001 usw.) oder Personen (z.B. Wirtschaftsprüfer, Gebäuediagnostiker usw.) durch Dritte dar. Ihr ist zu entnehmen, dass die notwendigen Schritte zur Erreichung eines bestimmten Erfüllungsgrads abgeschlossen wurden.

Eine Akkreditierung ist die formelle Anerkennung von Konformitätsbewertungsstellen durch einen anerkannten Dritten. Durch den Akkreditierungsprozess wird gewährleistet, dass ihre Zertifizierungspraktiken akzeptabel sind, d.h. dass sich die Zertifizierungsstellen ethisch verhalten und bei der Konformitätsbewertung eine angemessene Qualitätssicherung anwenden.

Akkreditierung und Zertifizierung erfolgen daher nicht auf der gleichen Ebene. Die Zertifizierung wird von Kontrollstellen, die in der Regel als Zertifizierungsstellen bezeichnet werden, durchgeführt, während die Akkreditierung von Akkreditierungsstellen vorgenommen wird, die für die Bewertung dieser Kontroll-/Zertifizierungsstellen zuständig sind. Die meisten Länder haben eine einzige offizielle Akkreditierungsstelle, wie COFRAC in Frankreich oder UKAS im Vereinigten Königreich. Im Weiterbildungsbereich wird anstatt von zertifizierten Einrichtungen (fälschlicherweise) häufig von akkreditierten Einrichtungen gesprochen.

Quelle: <https://apmg-international.com/fr/article/difference-between-accreditation-and-certification>, <https://www.cofrac.fr/quest-ce-que-laccreditation/certification-et-accreditation-quelles-differences/>, <https://www.iaf.nu/articles/About/2>.

Im Fall individueller Lernprogramme ist es auch wichtig, die Qualifikationen der Weiterbildungsanbieter zu überprüfen, um direkten Betrug im System zu verhindern. Beim individuellen Lernkonten-Programm (ILA) im Vereinigten Königreich hatte sich das britische Bildungsministerium (Department for Education and Skills) beispielsweise gegen die Einführung von Qualitätssicherungssystemen entschieden, da es davon ausgegangen war, dass ineffiziente oder ineffektive Anbieter durch Marktkräfte aus dem Geschäft gedrängt würden. Es wurde angenommen, dass ein strenger Validierungsprozess für Weiterbildungsanbieter neue Weiterbildungsanbieter davon abhalten könnte, in den Markt einzutreten. Verschiedene Formen betrügerischer Handlungen entwickelten sich jedoch in großem Umfang und folgten oft aggressiven Marketingpraktiken von neu gegründeten Anbietern. Einige Anbieter gaben fälschlicherweise vor, dass ihr Weiterbildungsprogramm zu anerkannten Qualifikationen führte, und stellten minderwertige Materialien zur Verfügung. Andere nahmen individuelle Lernkonten für Einzelpersonen in Anspruch und meldeten sie ohne deren Zustimmung an. Wieder andere griffen auf ILA-Mittel zu, boten jedoch keine Weiterbildung an usw. (National Audit Office, 2002^[9]). Zum Teil war dies durch den Druck bedingt, das Programm rasch umzusetzen, in Verbindung mit einem Mangel an Ressourcen für die Verwaltung und Umsetzung des Programms. Im Vergleich zum privaten Auftragnehmer, der die Dienstleistung erbrachte, trug die Regierung auch einen zu großen Anteil des finanziellen Risikos (National Audit Office, 2002^[9]). In Anbetracht des Betrugsmaßes sah sich die Regierung veranlasst, das Programm im November 2001 zu beenden. Eine der wichtigsten Erkenntnisse, die daraus gezogen werden konnten, ist die Tatsache, dass IKT-Systeme, die sowohl für die Registrierung von Anbietern als auch von Nutzern verwendet werden, ausreichend streng kontrolliert werden müssen, um Missbrauch oder Betrug zu minimieren,

insbesondere in Bezug auf die Zulassung und Qualitätsprüfung von Anbietern. Die Vergütung von Leistungen sollte unter Vorlage stichhaltiger Nachweise gezahlt werden, wonach der finanzierte Kurs oder die finanzierte Tätigkeit rechtmäßig war und tatsächlich durchgeführt wurde (Johnson et al., 2010^[26]).

In Singapur sind Weiterbildungsanbieter verpflichtet, sich einem Zertifizierungsprozess zu unterziehen, bei dem sowohl der Anbieter als auch die angebotenen Kurse eine Reihe von Kriterien erfüllen müssen. Wie streng die Kriterien sind, hängt davon ab, ob die Kurse im Rahmen des *Workforce-Skills-Qualification-Programms* – das Arbeitgeber bei Weiterbildungsmaßnahmen Unterstützung anbietet – durchgeführt werden oder nicht.⁵⁶ Ein bedeutender Betrugsfall wurde im Oktober 2017 von Skills Singapore bei der Prüfung der Anträge auf Weiterbildungszuschüsse aufgedeckt. Alle Zahlungen wurden daraufhin sofort ausgesetzt. In dem Fall ging es um drei neu gegründete Weiterbildungsanbieter, die Gebühren in Höhe von rd. 40 Mio. SGD für 25 000 Arbeitnehmern erteilten Kursen einforderten.⁵⁷ Mit der Schaffung einer Abteilung für Betrugsbekämpfung, dem Einsatz von Datenanalysen zur Betrugserkennung bei der Inanspruchnahme von Mitteln und neuen Durchsetzungsstrategien einschließlich Kontrollen vor Ort wurden die Prozesse seitdem verschärft.⁵⁸ Kleinere Betrugsfälle wurden ebenfalls gemeldet, insbesondere von Personen, die versucht hatten, Singapurern vom Verfall ihrer Guthaben zu überzeugen, damit sie ihren *SkillsFuture Credit* nutzen und sich bei Weiterbildungskursen anmelden. Dies veranlasste Skills Singapore, eine Mitteilung zu diesem Thema zu veröffentlichen.⁵⁹

Nach den schlechten Erfahrungen im Vereinigten Königreich führte das schottische ILA-Programm eine strengere Überprüfung der Anbieter und eine Qualitätssicherung der förderfähigen Kurse ein. Weiterbildungsanbieter mussten von der Scottish Qualification Authority (SQA) zugelassen oder registrierte nationale Weiterbildungsanbieter sein. Außerdem mussten die Kursdetails über ein Online-Tool bereitgestellt werden, das laut einer von der schottischen Regierung in Auftrag gegebenen Evaluierung einige Probleme in Bezug auf Transparenz und die für die Erlangung der Genehmigung notwendige Zeit aufwarf (Gallacher, J. et al., 2007^[20]). Im aktuellen ITA-Programm können Weiterbildungsanbieter zugelassen werden, sofern sie eine der vier folgenden Bedingungen erfüllen: a) ein von der SQA zugelassenes Zentrum sind, b) von Quality Scotland zertifiziert wurden, einer Qualitätsmanagement-Zertifizierung,⁶⁰ c) einen aktiven Vertrag mit Skills Development Scotland haben, um nationale Weiterbildungsprogramme durchzuführen oder d) ein College oder eine Universität mit nachgewiesener Qualitätssicherung sind.⁶¹ Um sicherzustellen, dass ihre Finanzlage stabil ist, müssen Weiterbildungsanbieter auch seit mindestens zwei Jahren im Geschäft sein. Die Kurse müssen die Anspruchsvoraussetzungen erfüllen (meist müssen sie berufsbezogen sein und die für die ITA-Finanzierung zugelassenen Bereiche betreffen und mit der Arbeitsmarktstrategie im Einklang stehen (vgl. Abschnitt 2.4); außerdem darf es sich nicht um Kurse auf Postgraduiertenebene handeln). Doch sobald der Anbieter vom ITA anerkannt wurde, gelten für die Programme keine weiteren Qualitätsanforderungen.

Die toskanische *Carta ILA* umfasste im ersten Zeitraum (2006-2008) keinen Qualitätssicherungsrahmen, und selbst informelle Weiterbildungen waren förderfähig. Dies implizierte jedoch ein erhebliches Betrugsrisiko, das eintrat, als Nutzer ihre Karte für andere Zwecke als Weiterbildungen verwendeten und die regionale Regierung die Mittel zurückfordern musste. In Verbindung mit der globalen Finanzkrise und der nachfolgenden Sparpolitik wurde die Anspruchsberechtigung auf zertifizierte Weiterbildungseinrichtungen und -programme beschränkt, die auf einer regionalen Weiterbildungsliste standen.

In Oberösterreich waren Qualitätsverfahren im Weiterbildungssektor noch nicht besonders hoch entwickelt, als das *Bildungskonto* Anfang der 1990er Jahre geschaffen wurde, der Weiterbildungsmarkt war jedoch eher konzentriert⁶² und die großen Anbieter waren nach ISO zertifiziert. Qualitätsaspekte gewannen in der österreichischen Bildungspolitik jedoch allgemein an Bedeutung, und 1998 wurde ein regionaler Qualitätsrahmen (Qualitätsgütesiegel) eingeführt. Durch die Auflage, dass ein Anspruch auf Förderung nur bei bestehender Zertifizierung gegeben ist, hat das *Bildungskonto* zur Verbreitung dieses Qualitätsrahmens beigetragen. Seit 2012 ist auch ein nationaler Qualitätsrahmen (Ö-Cert) in Kraft, und Weiterbildungsanbieter müssen von einem dieser beiden Qualitätsrahmen zertifiziert sein.

In Frankreich waren die Qualitätskontrollen für Anbieter bisher relativ schwach und es fehlte ein effektiver Zertifizierungsprozess (France Stratégie, 2015^[27]). Kraft des neuen Weiterbildungsgesetzes wurde den öffentlichen Stellen, die Weiterbildungen finanzieren, 2014 die Verantwortung für die Überwachung und Kontrolle der Qualität der Weiterbildungsanbieter übertragen, mit denen sie zusammenarbeiten. In der Folge haben die verschiedenen Stellen, die Weiterbildung finanzieren – darunter das OPCA, die Regionen und die öffentliche Arbeitsverwaltung (Pôle emploi) –, gemeinsam darauf hingewirkt, die Qualitätskriterien für Weiterbildungsanbieter zu harmonisieren. Formal geregelt wurde dies im *Décret Qualité*, das 2015 eingeführt wurde und im Januar 2017 in Kraft trat. Das Gesetz legt sechs Qualitätskriterien fest, die Weiterbildungsanbieter erfüllen müssen, um Zugang zu Finanzierungsmitteln zu erhalten (Ziele der Weiterbildung, Existenz verfahrensbezogener Kontrollmechanismen, angemessene pädagogische Instrumente, Qualität der Lehrkräfte, für die breite Öffentlichkeit zugängliche Informationen zum Weiterbildungsangebot, Evaluierung von Weiterbildungsprogrammen). Nach diesem Dekret müssen Weiterbildungsanbieter den Qualitätsnachweis entweder durch ein Gütezeichen oder Qualitätssiegel des Conseil national de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles (CNEFOP) oder durch die Einhaltung des internen Evaluierungsrahmens der die Weiterbildung finanzierenden Stellen erbringen. Zu diesem Zweck wurde eine spezielle Online-Plattform – Data Dock (<https://www.data-dock.fr>) – entwickelt, auf der sich Weiterbildungsanbieter im System registrieren und anhand der sechs Qualitätsdimensionen selbst bewerten können (OECD, 2019^[28]). Wie jedoch in der Wirkungsstudie hervorgehoben wurde, die das 2018 in Kraft getretene Gesetz zur Reform des Systems der Weiterbildungsfinanzierung (*Loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel*) begleitet, erschwert es die starke Zunahme von Gütezeichen und Qualitätssiegeln Lernenden und Unternehmen, sich auf dem Weiterbildungsmarkt zurechtzufinden. Außerdem macht sie eine vollständige Harmonisierung der Praktiken unmöglich. Ab Januar 2021 wird ein neues Gesetz die Zertifizierung von Weiterbildungsanbietern auf der Basis eines einheitlichen nationalen Verzeichnisses vorschreiben.⁶³

Darüber hinaus sieht das französische CPF als Gegenstück zur Autonomie des Einzelnen bei der Nutzung seines Kontos und zur Förderung der Übertragbarkeit von Kompetenzen ebenfalls Beschränkungen für Weiterbildungsprogramme vor. Bis Dezember 2018 mussten Weiterbildungsprogramme aus einer Liste förderfähiger Programme auf drei Ebenen (interprofessionell, sektoral und regional) ausgewählt werden, wie in Abschnitt 2.4 beschrieben wurde. Beim reformierten CPF sind nun alle (formalen und nicht formalen) Weiterbildungsprogramme förderfähig, die zu einem auf nationaler Ebene im *répertoire national des certifications professionnelles* (RNCP) oder im *répertoire spécifique*⁶⁴ registrierten beruflichen Befähigungsnachweis führen. Die Forderung, dass Weiterbildungsprogramme einen Befähigungsnachweis ausstellen sollen, ist grundsätzlich interessant, da die erworbenen Kompetenzen dadurch in gewisser Weise offiziell anerkannt werden und Teilnehmer sich beruflich weiterentwickeln und ihren Bildungsweg fortsetzen können. Allerdings wird dadurch nicht immer die Qualität des Weiterbildungsprogramms gesichert. Einige Weiterbildungsanbieter, so z.B. im Sprachsektor, haben ihre Programme in bestehenden Zertifizierungsstandards registriert, ohne jedoch den Inhalt der Programme zu ändern. Teilnehmer werden lediglich für die TOEFL-, BULATS- oder TOEIC-Prüfungen angemeldet (IGAS, 2017^[8]). Andere haben ihren eigenen Zertifizierungsprozess entwickelt – eine länger dauernde und komplexere, aber in pädagogischer Hinsicht flexiblere Option –, wodurch die Zahl bestehender Zertifizierungsprozesse deutlich angestiegen ist (IGAS, 2017^[8]).

Das ITA in den Vereinigten Staaten ist das einzige untersuchte Programm, das über einen eigens für das Programm entwickelten Qualitätssicherungsrahmen verfügt. Die von einem bestimmten Anbieter angebotenen Weiterbildungsprogramme sind im Rahmen des ITA nur dann förderfähig, wenn sie auf einer speziellen Liste (*Eligible Training Provider List*) stehen. Die Anforderungen, die erfüllt werden müssen, um in die Liste aufgenommen zu werden, sind zahlreich, die wichtigsten sind jedoch folgende: a) Angebot von Weiterbildung für gefragte Berufe, b) Angebot branchenweit anerkannter Qualifikationen und c) Erfüllung der Meldepflicht für eine Reihe von Programmsergebnissen (überwiegend Abschlussquoten, prozentualer Anteil der Weiterbildungsteilnehmer, die ein nicht subventioniertes Beschäftigungsverhältnis erlangen, Beschäftigungsquote nach 6 Monaten, Durchschnittsverdienst der Teilnehmer bei Vermittlung und nach

6 Monaten, prozentualer Anteil der Weiterbildungsteilnehmer, die einen Abschluss oder einen akademischen Grad erwerben). Viele dieser Meldepflichten sind nur für Arbeitsuchende sinnvoll und können nicht auf individuelle Lern- und Weiterbildungsprogramme angewendet werden, die für Arbeitnehmer gelten. Es gibt Mindestsätze für jede Ergebnismessgröße und einen Schwellenwert für einen Indikator, der die Leistungszielvorgaben für die verschiedenen Messgrößen berücksichtigt. Die Mindestsätze scheinen niedrig zu sein (z.B. eine Abschlussquote von 30%). Wenn das Ziel nicht erreicht wird, wird ein regressionsbereinigtes Modell verwendet, um einige der Teilnehmerdaten zu berücksichtigen, die im Hinblick auf die Ausgangsbedingungen geprüft werden müssen. Für die Weiterbildungsanbieter ist es relativ kostspielig, diese Informationen für jedes Programm zur Verfügung zu stellen. Vor allem technische Fachschulen und gemeinnützige Anbieter entsprachen den Auflagen nur schleppend, was zu einer Reihe von Ausnahmeregelungen führte.

5.2 Öffentliche Bereitstellung von Informationen zur Programmqualität

Damit der/die Einzelne in die Lage versetzt wird, fundierte Entscheidungen über Weiterbildungsinvestitionen zu treffen, muss er oder sie Zugang zu relevanten und aktuellen Informationen über die Qualität der verschiedenen Weiterbildungsanbieter und -programme haben. Zertifizierungen und Qualitätssiegel, die vorstehend erwähnt wurden, können als Qualitätshinweise dienen, doch Weiterbildungsanbieter können auch dazu verpflichtet werden, der breiten Öffentlichkeit eingehendere Informationen über Evaluierungen, Lernergebnisse und Nutzerzufriedenheit zur Verfügung zu stellen, um Interessierten eine Entscheidungshilfe für die Wahl der richtigen Weiterbildungsinvestition an die Hand zu geben (OECD, 2019_[23]). Obwohl in einigen Programmen geplant ist, bestimmte Qualitätsmessgrößen zu veröffentlichen, wurde dies mit Ausnahme des ITA in den Vereinigten Staaten in den meisten untersuchten Programmen jedoch noch nicht umgesetzt. Beim US-amerikanischen Programm wird die für Weiterbildungsanbieter geltende, vom Gesetz auferlegte Verpflichtung zur Veröffentlichung von Ergebnismessgrößen indessen mit unterschiedlichem Erfolg umgesetzt. In Michigan ist es z.B. sehr schwierig, auf der Website, die über die verschiedenen Weiterbildungsprogramme informiert, ein Programm mit den gewünschten Variablen (z.B. Abschlussquoten, Beschäftigungsquoten, Stundenverdienste und Jahreserwerbseinkommen) zu finden. Die Verpflichtung scheint im Bundesstaat Washington besser durchgesetzt zu werden.

Im schottischen ILA gab es bisher keinen Mechanismus, der es Weiterbildungsteilnehmern erlaubte, Rückmeldungen zur absolvierten Weiterbildung abzugeben. Künftig sollen jedoch alle ITA-Teilnehmer eine standardisierte E-Mail erhalten, in der sie aufgefordert werden, die Qualität ihres Weiterbildungsprogramms zu bewerten und anzugeben, wie sie die erworbenen Kompetenzen zu nutzen beabsichtigen. Allerdings ist noch nicht klar, welche Informationen genau gesammelt und wie diese der Öffentlichkeit mitgeteilt werden.

In Singapur soll eine Bewertung der Qualität von Weiterbildungskursen über die 2018 von Skills Singapore gestartete Initiative *Training Quality and Outcomes Measurement* (TRAQOM) veröffentlicht werden. TRAQOM wurde zunächst mit 50 Weiterbildungsanbietern als Pilotprojekt durchgeführt und enthält Kursbewertungen, die aus einer nach dem Kurs durchgeführten Umfrage hervorgegangen sind. Zum Zeitpunkt der Veröffentlichung dieses Berichts lagen die Ergebnisse noch nicht vor. Feedback kann von den Teilnehmern auch auf der jeweiligen Kursseite im Bereich „Training Exchange“ des MySkillsFuture-Portals abgegeben werden.⁶⁵

In der neuen französischen CPF-Anwendung sollten Teilnehmer ebenfalls die Möglichkeit erhalten, ihr Weiterbildungsprogramm und ihren Anbieter zu bewerten. Zwar ist geplant, dass diese Informationen im Informationssystem veröffentlicht werden, praktische Einzelheiten sind jedoch noch nicht bekannt.

6

Schlussfolgerungen für die Politik und Zielkonflikte

6.1 Governance und Prozesse müssen einfach gestaltet werden

Die mit den verschiedenen Programmen gemachten Erfahrungen zeigen, dass Menschen nur dann effektiv an individuellen Lern- und Weiterbildungsprogrammen teilnehmen können, wenn diese benutzerfreundlich sind.

Schwerfällige Prozesse können Negativanreize für die Teilnahme schaffen, wie vor allem das französische Beispiel zeigt. In seiner ersten Umsetzungsphase (2015-2018) führte die Komplexität des CPF dazu, dass die beteiligten Akteure (Geldgeber, Unternehmen und Weiterbildungsanbieter) etwas Zeit brauchten, um das Programm zu verstehen und mit ihm zurechtzukommen. Außerdem war sie für die Einzelnen ein Hindernis für die Teilnahme. Komplexe Finanzierungsvereinbarungen und eine fragmentierte Governance machten es den Menschen schwer, das Programm anzunehmen, und führten dazu, dass sich Arbeitnehmer auf ihre Personalabteilung und Arbeitsuchende auf die öffentliche Arbeitsverwaltung verließen, um Unterstützung zu erhalten. Folglich hat sich die Autonomie des Einzelnen bei der Gestaltung des eigenen Bildungswegs nicht nennenswert verbessert (IGAS, 2017^[8]). Ziel des reformierten französischen Programms ist es, sowohl die Governance als auch die Prozesse zu vereinfachen und die Benutzerfreundlichkeit des Informationssystems bzw. der Website zu erhöhen.

Andere Länder/Regionen haben die Prozesse ebenfalls vereinfacht. So können im Kanton Genf und in Oberösterreich jetzt online Anträge gestellt werden, und die Fristen für die Antragsbearbeitung sind kürzer geworden. Gut konzipierte und benutzerfreundliche Websites, wie sie in Singapur, Schottland und den Vereinigten Staaten für das ITA zur Verfügung stehen, tragen wesentlich dazu bei, dass der bzw. die Einzelne die Programme wirklich autonom nutzen können. Andererseits besteht bei einer vollständig papierlosen Bearbeitung der Anträge (d.h. wenn ausschließlich das Internet genutzt wird) die Gefahr, dass jene ausgeschlossen werden, die mit dem Internet nicht vertraut sind, d.h. geringqualifiziertere Arbeitskräfte.⁶⁶ Daher ist es wichtig, entweder eine alternative Möglichkeit der Antragstellung vorzusehen – z.B. papierbasiert wie in Oberösterreich oder über eine Hotline wie in Singapur – oder Einzelpersonen beim Ausfüllen der Anträge im Internet persönlich zu unterstützen, wie dies im Kanton Genf der Fall ist.⁶⁷

Die durchgeführten Untersuchungen machen es nicht möglich, deutliche Empfehlungen für Governance-Modelle auszusprechen, es zeichnen sich aber einige Erkenntnisse ab:

- Wie der französische Fall zeigt, sollte die Governance einfach gehalten und insbesondere nicht auf zu viele Akteure aufgeteilt werden, vor allem auf einer bestimmten Zuständigkeitsebene (Verantwortung für Umsetzung, Verwaltung, Durchführung).
- Das einzige Beispiel, in dem die Verwaltung eines individuellen Lernprogramms an ein privates gewinnorientiertes Unternehmen ausgelagert wurde (d.h. das ILA-Programm im Vereinigten Königreich), hat sich nicht als erfolgreich erwiesen – doch dies war zum Teil auf den fehlenden Qualitätssicherungsrahmen zurückzuführen. Die private Erbringung der Dienstleistungen selbst, wie beim ITA in den Vereinigten Staaten, in Deutschland mit der *Bildungsprämie* und in Flandern

mit dem zur Verfügung gestellten Scheck, scheint funktional und weniger riskant zu sein, für die Kosteneffizienz der verschiedenen Optionen gibt es jedoch keine Belege.

- In Schottland wurde das Programm anfangs von einer anderen öffentlichen Stelle verwaltet als der, die für die Konzeption und Umsetzung zuständig war. Seit der Einführung des neuen Programms (ITA) wird die Verwaltung jedoch wieder intern übernommen. Dies sollte Änderungen erleichtern, ermöglichte jedoch auch eine straffere praktische Umsetzung und verringerte bürokratiebedingte Kosten.
- Die Verwaltung individueller Sparkonten für Weiterbildungsmaßnahmen scheint kostspielig zu sein, vor allem wenn sie nur in geringer Zahl aufgelegt werden. Im kanadischen *learn\$ave*-Programm monierten Finanzinstitute aufwendige Sicherheitsmaßnahmen sowie technologische und administrative Verfahren zur Pflege der Datenbank und zur Ausstellung von Schecks, die von den Konten abgebogen wurden (Leckie et al., 2010^[4]). Die Evaluierung kam zu dem Schluss, dass sie sicherlich nicht kosteneffizient waren, insbesondere aufgrund der sehr hohen Verwaltungskosten im Verhältnis zum Dollarwert der an die Teilnehmer übertragenen Leistungen (die Hälfte der Kosten entfiel auf die Verwaltung). Außerdem ergab die Evaluierung, dass andere Programme wie direkte Finanzhilfen, Darlehen oder subventionierte Freistellungen die gleichen Ziele bei niedrigeren Stückkosten hätten erreichen können. Im toskanischen Programm schien der Umgang mit den Verbindungen zu den kontoführenden Banken für Wirtschaftsprüfer und Steuerberater in der Provinz recht kompliziert zu sein. Dies war ein nicht unwesentlicher Beweggrund für den Wechsel zu dem Gutscheinprogramm, das die *Carta ILA* nun abgelöst hat.

6.2 Die finanzielle Unterstützung muss hoch genug sein, um die Beteiligung zu fördern und das Qualifikationsniveau tatsächlich zu erhöhen

Viele der bestehenden individuellen Lernprogramme stellen zur Förderung der Weiterbildung eher kleine Summen bereit (vgl. Abschnitt 2.5). In Portugal, Schottland, Singapur und Oberösterreich dürfte dies die Beteiligung in Grenzen gehalten haben. Die geringen Beträge, um die es sich handelt, bedeuten auch, dass Teilnehmer nur Weiterbildungsmaßnahmen relativ kurzer Dauer absolvieren können, was nicht zu einem echten Anstieg des individuellen Qualifikationsniveaus führen kann. So kam die Evaluierungsstudie für den *Chèque annuel de formation* im Kanton Genf zu dem Schluss, dass die gewährte Förderung für die Finanzierung eines grundlegenden Weiterbildungsprogramms nicht ausreicht (Cour des comptes, 2015^[2]).

Kleine Geldbeträge können Interessenten helfen, schrittweise Kompetenzen zu erwerben, und es ihnen dadurch ermöglichen, in einer bestimmten Stelle oder einem bestimmten Beruf allmählich weiterzukommen. Dies ist jedoch weniger relevant, wenn die Person sich beruflich verändern und/oder an einer beruflichen Umschulung teilnehmen möchte/muss – ein Ziel, das häufig von individuellen Weiterbildungsprogrammen erwartet wird (vgl. Abschnitt 1.2). Für einen echten Anstieg des Qualifikationsniveaus bedarf es einer erheblich stärkeren Förderung, einschließlich einer Einkommensstützung während des Weiterbildungszeitraums (um entgangene Arbeitsentgelte zu ersetzen), wie z.B. im früheren CIF-Programm oder beim neuen CPF *de transition* in Frankreich, *Qualification+* in Genf oder der Bildungskarenz in Oberösterreich. Bezahlten Bildungsurlaub gibt es auch in Belgien, durch den Arbeitnehmern maximal 180 Stunden Weiterbildung pro Jahr zur Verfügung stehen.

In Singapur können Arbeitskräfte/Arbeitgeber im Rahmen des *Workforce-Skills-Qualifications*-Programms eine großzügige Förderung erhalten. Im Vergleich dazu bietet der *SkillsFuture Credit* nur kleine Förderbeträge, was den Nutzen dieses Programms infrage stellt.

Allerdings könnten höhere Förderbeträge auch zu potenziell höheren Wohlfahrtsverlusten durch Mitnahmeeffekte führen. Wie in Abschnitt 4.1 erörtert wurde, sind Personen mit einem höheren Bildungs-

niveau unter den Teilnehmern an individuellen Lernprogrammen tendenziell überrepräsentiert und Personen mit dem niedrigsten Bildungsniveau eher unterrepräsentiert. Ein konkretes Beispiel hierfür ist der französische Fall, wo das CPF in erster Linie den Personen zugute zu kommen scheint, die am stärksten selbständig agieren (d.h. hochqualifizierten Personen, Führungskräften/gehobenen Fachkräften, die in großen Unternehmen arbeiten). Obwohl individuelle Lernprogramme nur selten evaluiert werden (vgl. Abschnitt 3.3), dürften mit vielen dieser Programme erhebliche Mitnahmeeffekte verbunden sein, die sowohl mit dem Beteiligungsniveau als auch mit den Förderbeträgen, die dabei im Spiel sind, zunehmen werden. Damit zeigt sich erneut, wie wichtig eine zielgenaue Ausrichtung ist.

Durch eine Aufteilung von Lernprogrammen in eigenständige und zertifizierte Module könnten Einzelne ihr Qualifikationsniveau in mehreren Schritten erhöhen, wenn dies aufgrund der im Rahmen des individuellen Lernprogramms gewährten Förderung und/oder aus zeitlichen Gründen nicht in einem Schritt möglich ist (Commission externe d'évaluation des politiques publiques, 2010_[29]).

6.3 Die Ausrichtung auf bestimmte Zielgruppen kann dazu beitragen, die und das zu Lasten Geringqualifizierter gehende Weiterbildungsbias zu reduzieren – sie kann aber zugleich andere Kosten verursachen

Eine Möglichkeit, Mitnahmeeffekte zu reduzieren, besteht darin, bestimmte Gruppen gezielt anzusprechen. So wurde z.B. die Anspruchsberechtigung beim flämischen Programm genau aus diesem Grund auf Arbeitskräfte mit niedrigem oder mittlerem Bildungsniveau beschränkt. Abschnitt 4.1 zeigt, dass die Ausrichtung auf bestimmte Zielgruppen in gewisser Weise helfen kann, insbesondere wenn der Zugang hochqualifizierter/einkommensstarker Personen eingeschränkt wird (z.B. in Schottland, in Oberösterreich und beim ITA in den Vereinigten Staaten).

Gezielte Förderung geht jedoch fast zwangsläufig mit einem höheren Verwaltungsaufwand einher, der auf viele Personen der angesprochenen Zielgruppe abschreckend wirken könnte (Johnson et al., 2010_[26]). Dies zeigte sich 2007 beim schottischen Programm, wo Arbeitskräfte in atypischen Beschäftigungsverhältnissen (und insbesondere Selbstständige) Schwierigkeiten hatten nachzuweisen, dass ihr Erwerbseinkommen unter einem bestimmten Schwellenwert lag. Die Auflage, Steuerformulare vorzulegen, kann auch ein Hindernis für Personen mit Nullstunden-Arbeitsverträgen darstellen, da ihr Erwerbseinkommen variabel und unvorhersehbar ist und sie ihr übliches Verdienstniveau erst nach langer Tätigkeit nachweisen können. Auch das kanadische *learn\$ave*-Programm hatte mit dem Zielkonflikt zwischen Verwaltungseffizienz und genauer Zielgruppenorientierung zu kämpfen und Schwierigkeiten, einen fairen und gleichzeitig variablen Ansatz für die Bedürftigkeitsprüfung zu finden (Leckie et al., 2010_[4]). Besonders schwierig war es, eine vollständige Dokumentation zur Überprüfung der Einkünfte zu erhalten. Im Kanton Genf gibt es trotz der weiter oben erwähnten Prozessvereinfachung immer noch keine eindeutige Identifikationsnummer, mit der beispielsweise überprüft werden kann, ob es mehrere Antragstellungen von ein und derselben Person gegeben hat. Gleichzeitig entsteht Doppelarbeit, da Personen um Informationen gebeten werden, die später in den offiziellen Datenbanken erneut überprüft werden (Cour des comptes, 2015_[2]).

Die Ausrichtung auf bestimmte Zielgruppen kann jedoch vereinfacht werden, wie im kanadischen Evaluierungsbericht hervorgehoben wurde (Leckie et al., 2010_[4]). Eine Lösung besteht darin, sich so weit wie möglich auf bestehende Verwaltungsdatenbanken zu stützen – wenn einkommensschwache Personen angesprochen werden sollen, können beispielsweise bestehende Einkommensprüfungen für Sozialleistungen (z.B. Steuergutschriften für Geringverdiener usw.) genutzt werden, anstatt Teilnehmer aufzufordern, separate Informationen über ihr Einkommen vorzulegen. In Schottland vereinfacht das neue ITA den Prozess der Antragstellung und überträgt gleichzeitig die Überprüfung der Anspruchsberechtigung auf die Weiterbildungsanbieter. Im früheren ILA erhielten Lernende zunächst Finanzmittel und konnten erst danach einen geeigneten Kurs suchen; jetzt wird es umgekehrt gehandhabt. Bei der Antragstellung geben

Interessenten ihre nationale Versicherungsnummer und eine gültige E-Mail-Adresse an und beantworten einige Fragen zu Anspruchsvoraussetzungen. Nachdem die Förderung bewilligt wurde, müssen die Antragsteller ihre Weiterbildung innerhalb von acht Wochen buchen und dann direkt beim Weiterbildungsanbieter einen Nachweis ihrer Identität und ihrer Anspruchsberechtigung erbringen.⁶⁸

Ein weiterer potenzieller Nachteil der Ausrichtung auf bestimmte Zielgruppen besteht darin, dass dies mit dem Ziel der Übertragbarkeit individueller Lernprogramme in Konflikt geraten könnte (vgl. Abschnitt 1.2). Dies stellt ein besonderes Risiko für individuelle Lernprogramme dar, die auf Personen mit einem bestimmten Beschäftigungsstatus beschränkt sind (z.B. Arbeitnehmer, Arbeitsuchende oder Selbstständige), und könnte besonders problematisch für atypisch Beschäftigte sein, die mit größerer Wahrscheinlichkeit den Beschäftigungsstatus wechseln (z.B. von einer befristeten Beschäftigung zu Arbeitslosigkeit) oder verschiedene Status gleichzeitig kombinieren (angestellt und selbstständig). Eine Ausrichtung auf der Grundlage des Bildungs- oder Einkommensniveaus mag weniger problematisch sein, ist aber auch nicht vollständig mit dem Ziel der Förderung beruflicher Neuausrichtung und Mobilität vereinbar, insbesondere im Fall von individuellen Weiterbildungskonten, auf denen Ansprüche angesammelt werden. Eine Möglichkeit, damit die Quadratur des Kreises gelingt, könnte darin bestehen, den Förderbetrag entsprechend dieser Kriterien zu modulieren und gleichzeitig allen Zugang zu gewähren. In Frankreich beispielsweise sammelten Personen ohne Abschluss im Sekundarbereich II bis 2018 doppelt so viele Weiterbildungsstunden wie andere Personen, und seit Januar 2019 erhalten sie 800 EUR pro Jahr (bis maximal 8 000 EUR), während es bei Personen, die ein höheres Qualifikationsniveau besitzen, nur 500 EUR (bis maximal 5 000 EUR) sind. Es könnte sogar in Betracht gezogen werden, bei der Tertiärbildung eine Grenze zu ziehen (z.B. bis Sekundarstufe II, ISCED 3).

6.4 Begleitmaßnahmen sind erforderlich, um die Beteiligung unterrepräsentierter Gruppen zu erhöhen

Die Erhöhung der Weiterbildungsbeteiligung unterrepräsentierter Gruppen stellt ein Ziel aller individuellen Lern- und Weiterbildungsprogramme dar, die in diesem Bericht untersucht wurden (vgl. Abschnitt 1.2). Die vorliegenden Befunde legen jedoch nahe, dass dieses Ziel nicht einfach zu erreichen ist. Wenn sie teilnehmen dürfen, sind Personen mit höherem Bildungsniveau unter den Teilnehmern an individuellen Lernprogrammen immer überrepräsentiert (vgl. Abschnitt 4.1). Aufgrund mangelnder Daten ist es schwierig festzustellen, ob dies bei Teilnehmern an individuellen Lernprogrammen eher der Fall ist als unter Weiterbildungsteilnehmern allgemein. Die verfügbaren Daten deuten jedoch darauf hin, dass dies zumindest in Frankreich der Fall ist, wo der Unterschied in der Beteiligungsrates zwischen Berufsgruppen mit höherem oder niedrigerem Bildungsniveau⁶⁹ beim CPF höher ist als allgemein beim weiterführenden Lernen. Das oberösterreichische Programm und das ITA in den Vereinigten Staaten zeigen, dass eine auf dem Bildungs- oder Einkommensniveau basierende Ausrichtung dazu beitragen kann, dieser Überrepräsentation von Personen mit höherem Bildungsniveau entgegenzuwirken. Doch auch wenn das Bildungsniveau oder Einkommensgrenzen festgelegt werden, sind die am stärksten benachteiligten Gruppen in der Tendenz nach wie vor unterrepräsentiert. So ergab eine Evaluierung aus dem Jahr 2007, dass geringqualifiziertere Arbeitskräfte mit dem schottischen Programm nicht erreicht wurden, obwohl es auf einkommensschwache Gruppen und Arbeitslose ausgerichtet war (Gallacher, J. et al., 2007^[20]). Das Gleiche gilt für das oberösterreichische *Bildungskonto* (vgl. Abschnitt 4.1). Das kanadische *learn\$ave*-Experiment, das zwar ausschließlich auf Personen mit niedrigem Einkommen ausgerichtet war, machte die sehr geringe Inanspruchnahme durch diese Gruppe deutlich. Personen mit niedrigem Einkommen betrachteten Weiterbildung nicht als gangbare Option, auch wenn sie ihr einen hohen Wert beimaßen – was die Vermutung nahelegt, dass die Hindernisse zur Teilnahme an Weiterbildung über die reine Finanzierung hinausgehen. Im Kanton Genf ist die Möglichkeit, in einem Jahr drei Schecks in Anspruch zu nehmen, hauptsächlich qualifizierten Arbeitskräften zugute gekommen (Cour des comptes, 2015^[21]).

Eine geforderte Eigenbeteiligung kann für die am stärksten benachteiligten Gruppen ein Hindernis zur Teilnahme an individuellen Lernprogrammen sein (vgl. Abschnitt 4.2) und der Kipp-Punkt dürfte je nach Person variieren. Dadurch lassen sich Empfehlungen zum gewünschten Maß an finanzieller Beteiligung der Lernenden nur schwer formulieren. Ein noch größeres Hindernis als die finanzielle Beteiligung an den direkten Weiterbildungskosten dürfte das fehlende Erwerbsersetzeinkommen sein, wenn Interessenten freinehmen, um an Weiterbildungsmaßnahmen teilzunehmen – insbesondere für die am stärksten benachteiligten Gruppen. In Frankreich ist die Zahlung eines Erwerbsersetzeinkommens an Zeitarbeitskräfte während der Weiterbildungsdauer wahrscheinlich ein wesentlicher Erklärungsfaktor für ihre im Vergleich zu anderen Arbeitnehmern höhere Beteiligungsrate. Daher dürfte die Nutzung individueller Lernprogramme in Kombination mit anderen Programmen, die ein Erwerbsersetzeinkommen zur Verfügung stellen, zu einem Anstieg der Beteiligung unterrepräsentierter Gruppen, einschließlich der selbstständig Beschäftigten, führen.

Die Beteiligung an individuellen Lernprogrammen ist bei benachteiligten Gruppen eventuell auch gering, weil sie auf der Fähigkeit der Teilnehmer beruht, für die Zukunft zu planen, zu antizipieren, wie Weiterbildung der eigenen Laufbahn dienen kann, und das Programm selbstständig zu nutzen – eine Fähigkeit, die vor allem Personen in prekärer Situation fehlen könnte (Euréval, 2012_[30]). Diesem Problem kann durch die Bereitstellung verlässlicher Informationen, Orientierungshilfen und Beratung entgegengewirkt werden. In Kanada wurde festgestellt, dass Nichtregierungsorganisationen eine wesentliche Rolle spielen, um förderfähige Personen zu erreichen und sie durch Beratung zu unterstützen (Leckie et al., 2010_[4]). Dagegen wurde die Tatsache, dass keiner der Teilnehmer des speziellen *Bildungskontos* für aus der Kinderbetreuung zurückkehrende Personen eine Beratung erhalten hatte, als problematisch angesehen. Berufsberatung war daher eine der Empfehlungen des Evaluierungsberichts (Kellermayr, S., I. Ratzenböck-Höllnerl und M. Reder, 2008_[31]). In der Praxis verfügen nur wenige Programme über eigene Beratungsdienste, und obwohl Daten über die Inanspruchnahme von Beratung nicht problemlos verfügbar sind, scheint sie sich in Grenzen zu halten. In Frankreich haben alle Personen, die auf der Straße angesprochen und in einem Design-Thinking-Projekt für die CPF-Webanwendung interviewt wurden, gesagt, dass eine Vereinfachung und die Möglichkeit, mit einem Coach/Berater in Kontakt zu treten (d.h. persönlicher Kontakt), das System verbessern würden, da sie sich andernfalls recht isoliert fühlen würden.⁷⁰ Es bedarf proaktiver Maßnahmen, um das Informations-, Orientierungs- und Beratungsangebot auf benachteiligte Gruppen auszurichten, da diese Dienstleistungen in der Regel auch von hochqualifizierten Arbeitskräften überproportional in Anspruch genommen werden (vgl. z.B. OECD (2019_[24]) für Flandern). Diese Dienstleistungen sind jedoch mit Kosten verbunden und ihre Finanzierung muss im Voraus geplant werden.

Insgesamt scheint klar zu sein, dass ein individuelles Lern- und Weiterbildungsprogramm allein das Ziel, den Zugang zu Weiterbildung für unterrepräsentierte Gruppen zu verbessern, wahrscheinlich nicht erreicht. Neben der Bereitstellung finanzieller Ressourcen müssen individuelle Lernprogramme von einer Reihe paralleler Unterstützungsmaßnahmen/Einrichtungen begleitet werden, um sicherzustellen, dass Interessenten effektiv in der Lage sind, diese Ressourcen in wertvolle Weiterbildungsergebnisse umzuwandeln (Gautié, J. und C. Perez, 2012_[32]).⁷¹ Wenn diese anderen Maßnahmen jedoch die Weiterbildungswahl des Einzelnen einschränken, wird dies die Autonomie des Einzelnen – eines der erklärten Ziele vieler individueller Lernprogramme – verringern. In Flandern z.B. kann bezahlter Bildungsurlaub nur für eine begrenzte Zahl von Weiterbildungsprogrammen genutzt werden (OECD, 2019_[24]). In Frankreich konnten Arbeitsuchende bis Dezember 2018 ihr CPF nicht selbstständig nutzen und mussten sich an ihren Berater bei Pôle emploi (der öffentlichen Arbeitsverwaltung) wenden, sodass wenig Raum für Eigeninitiative blieb. Das Konto wurde häufig als komplementäre Finanzierungsquelle für eine bereits beschlossene Weiterbildung verwendet, manchmal auch ohne die ausdrückliche Zustimmung des Arbeitsuchenden (IGAS, 2017_[8]). Dies macht die Schwierigkeit deutlich, Programme/Maßnahmen zu kombinieren, ohne von den Zielen der Autonomie und Individualisierung vollständig abzuweichen. Auch die Art der Beratung spielt eine Rolle. Sie sollte nicht zu stark lenkend sein, um die Selbstbestimmung des Einzelnen zu respektieren und gleichzeitig sicherzustellen, dass die Weiterbildung dem Teilnehmer zugutekommt.

6.5 Die Verknüpfung mit innerbetrieblichen Weiterbildungsmaßnahmen muss berücksichtigt werden

Wie in Abschnitt 2.4 deutlich wurde, unterscheiden sich individuelle Lernprogramme im Hinblick darauf, wie sie von innerbetrieblichen Weiterbildungsmaßnahmen begleitet werden. Die meisten Programme schließen eine Verknüpfung zwischen den beiden Weiterbildungsarten ausdrücklich aus, wobei die Autonomie des Einzelnen im Mittelpunkt steht. Einige Programme, vor allem das französische CPF in seiner ersten Umsetzungsphase, lassen eine Kombination der beiden Weiterbildungsarten zu. Unabhängig davon, ob dies gewünscht ist oder nicht, kommt es häufig zu Wechselwirkungen zwischen individuellen Lernprogrammen und innerbetrieblichen Weiterbildungsmaßnahmen, die in der Konzeptionsphase berücksichtigt werden müssen.

Die Erfahrungen mit individuellen Lernprogrammen zeigen, dass die Gefahr besteht, dass dem Arbeitgeber die Verantwortung für Weiterbildung teilweise entzogen wird. Die häufige Inanspruchnahme individueller Lernprogramme in Frankreich und Schottland zur Finanzierung quasiobligatorischer Weiterbildungsprogramme, die zur Ausstellung von für die Arbeit in bestimmten Sektoren erforderlichen Befähigungsnachweisen führt (vgl. Abschnitt 3.2.2), ist dafür ein gutes Beispiel. Diese Befähigungsnachweise erklären sich aus den gesetzlichen Verpflichtungen des Arbeitgebers in Bezug auf Hygiene, Sicherheit oder spezifische Auflagen in Verbindung mit bestimmten Tätigkeiten oder Produktionsumgebungen. In diesen besonderen Fällen ergänzt die über das individuelle Lernprogramm absolvierte Weiterbildung nicht die vom Arbeitgeber angebotene Weiterbildung, sondern ersetzt sie lediglich. Diese Nutzung des individuellen Lernprogramms in Schottland hat wahrscheinlich zu dem seit 2011 beobachteten rückläufigen Trend der arbeitgeberfinanzierten Weiterbildung beigetragen. In Frankreich führt die Möglichkeit, Weiterbildungsprogramme dieser Art über das CPF zu finanzieren, zu Spannungen zwischen den Sozialpartnern, da einige Gewerkschaften die Ansicht vertreten, dass diese vom Arbeitgeber finanziert werden sollten. Andererseits garantieren diese Befähigungsnachweise die Übertragbarkeit der vom Arbeitnehmer erworbenen Kompetenzen und deren Anerkennung über den derzeitigen Arbeitgeber hinaus. Sie können daher die Mobilität und die Beschäftigungsfähigkeit von Arbeitnehmern im Fall eines Arbeitsplatzverlusts fördern (IGAS, 2017^[8]).

Ein gewünschtes Merkmal individueller Lernprogramme ist, dass sie dem Einzelnen mehr Autonomie bei seinen Weiterbildungsentscheidungen und seiner beruflichen Entwicklung geben können und ihn somit unabhängiger von seinem aktuellen Arbeitgeber machen. Das ist eines der erklärten Ziele von *SkillsFuture Credits* in Singapur. Die Einbeziehung der Arbeitgeber über eine finanzielle Beteiligung oder die Genehmigung, während der Arbeitszeit an den Weiterbildungsmaßnahmen teilzunehmen, wie es in Frankreich häufig der Fall ist, könnten daher die Autonomie der Arbeitskräfte bei ihrer Weiterbildungswahl einschränken. Wie im französischen Fall von der IGAS (2017^[8]) erörtert, sind die beiden Arten der Nutzung – d.h. die autonome Nutzung des CPF durch den Arbeitnehmer ohne Unterrichtung seines Arbeitgebers und die gemeinsam mit dem Arbeitgeber gestaltete Nutzung – komplementär und Teil eines einzigen Systems. Es bietet die Möglichkeit, das CPF autonom zu nutzen, und erlaubt es Arbeitnehmern, ungeachtet der Weiterbildungsvorschläge des Arbeitgebers frei entscheiden zu können.

Grundsätzlich kann eine Lernkultur unter Arbeitnehmern nur mit Arbeitgeberunterstützung gefördert werden, da es schwierig ist, bei Vollzeitbeschäftigung an einer Weiterbildung teilzunehmen (OECD, 2019^[11]). Wie von Lambert, Vero und Zimmermann (2012^[33]) gezeigt wurde, finden Arbeitskräfte Anreize, an einer Weiterbildung teilzunehmen, zumeist in ihrem unmittelbaren Arbeitsumfeld. Die Ergebnisse dieser Studie zeigen, dass das von einem Unternehmen gebotene Umfeld maßgeblich zum Wunsch der Arbeitnehmer nach beruflicher Bildung beiträgt. Der Weiterbildungsbedarf von Arbeitnehmern kommt stärker zum Ausdruck, wenn in den Unternehmen, die sie beschäftigen, eine Reihe von Bedingungen erfüllt sind. Dazu zählen u.a. die Verfügbarkeit von Weiterbildungsmöglichkeiten, der Zugang zu Informationen, die Möglichkeit eines individuellen und kollektiven Mitspracherechts sowie Möglichkeiten für horizontale und vertikale Mobilität. Arbeitgeber sind somit Teil des förderlichen Umfelds, das Arbeitskräfte zur Aufnahme

einer Weiterbildung motivieren kann (unabhängig davon, ob sie über ein individuelles Lernprogramm erfolgt oder nicht). Dies schließt die Anerkennung und Wertschätzung der durch die Weiterbildung erworbenen Kompetenzen mit ein (Gautié, J. und C. Perez, 2012^[32]).

6.6 Individuelle Lernprogramme verstärken die Notwendigkeit der Qualitätssicherung

Die Notwendigkeit, die Weiterbildungsqualität sicherzustellen, betrifft alle Weiterbildungssysteme für Erwachsene. Im Fall individueller Lern- und Weiterbildungsprogramme wird dies noch weiter an Bedeutung gewinnen, weil die Einzelnen sich beim Kauf von Weiterbildungsmaßnahmen in einer viel schwächeren Position befinden als öffentliche Geldgeber oder Arbeitgeber. Dies ist darauf zurückzuführen, dass in Bezug auf die Weiterbildungsqualität eine starke Informationsasymmetrie besteht und Einzelpersonen nur begrenzt in der Lage sind, mit dem Anbieter über den Preis zu verhandeln.

Während für individuelle Lernprogramme die Rahmenbedingungen für die Qualitätssicherung nur selten speziell festgelegt wurden, hat die Schaffung solcher Programme in der Regel zu einer Beschleunigung ihrer Umsetzung geführt. Das wichtigste Instrument, das von den Ländern zur Sicherung der Weiterbildungsqualität eingesetzt wird, ist die Zertifizierung von Weiterbildungsanbietern, wobei die an die Anbieter gestellten Anforderungen in Bezug auf Finanzstabilität und pädagogische Mittel im Länder-/Programmvergleich mehr oder weniger hoch sind. Zwischen den strengen Bestimmungen des Zertifizierungsprozesses und dem leichten Zutritt zum Weiterbildungsmarkt besteht ein Zielkonflikt. Um z.B. Finanzstabilität zu gewährleisten und die Gründung „falscher“ Weiterbildungsanbieter mit vorsätzlicher Betrugsabsicht zu verhindern, müssen Weiterbildungsanbieter in Schottland seit mindestens zwei Jahren im Geschäft sein, um sich zertifizieren lassen zu können. Wie das französische Beispiel zeigt, ist es auch wichtig, die Verbreitung zahlreicher verschiedener Zertifizierungskennzeichen zu verhindern, um die Praktiken der verschiedenen Anbieter zu harmonisieren und Einzelpersonen dabei zu helfen, sich zurechtzufinden.

Ein Spannungsverhältnis besteht auch zwischen der Strenge der Qualitätskriterien für Weiterbildungsmaßnahmen und der Wahlfreiheit des Einzelnen. So wird z.B. die Tatsache, dass für das CPF nur Weiterbildungsprogramme infrage kommen, die zu einem Befähigungsnachweis führen, von selbstständig Beschäftigten oder anderen Berufsgruppen (z.B. Künstlern) in Frankreich nicht begrüßt, da sie mit größerer Wahrscheinlichkeit an einer nicht zertifizierten Weiterbildung interessiert sind.⁷² Darüber hinaus reicht die Zertifizierung von Anbietern und Programmen u.U. nicht aus, um die Qualität der Weiterbildung zu gewährleisten, wie in Abschnitt 5.1 erörtert wurde.

Die Evaluierung der Ergebnisse von Weiterbildungsprogrammen durch staatliche Stellen muss sorgfältig gegen die Kosten abgewogen werden, die den Weiterbildungsanbietern dadurch entstehen. Im Fall des ITA in den Vereinigten Staaten sind z.B. viele Anbieter der ursprünglichen Verpflichtung, Informationen über die Ergebnisse bereitzustellen, nicht nachgekommen, weil dies mit zu hohen Kosten verbunden war. Während einige einfache Indikatoren – z.B. Abschlussquoten, Beschäftigungsquote von Arbeitsuchenden nach abgeschlossener Weiterbildung – für die Öffentlichkeit relativ einfach zu verstehen sind, würden genaue Indikatoren für die Weiterbildungsqualität wahrscheinlich komplexe analytische Methoden erfordern – wie standardisierte oder wertorientierte Messgrößen, Indikatoren für mehrere Qualitätsdimensionen usw. –, die von den meisten wahrscheinlich nicht verstanden werden (Finkelstein, N.D und W.N. Grubb, 2000^[34]).

Eine Alternative oder Ergänzung zu formalen Evaluierungen besteht darin, Ex-post-Beurteilungen der Absolventen selbst zu sammeln, die zwar subjektiv sind, potenziellen Teilnehmern aber nützliche Informationen liefern können. Eine Reihe bestehender individueller Lernprogramme, wie das CPF, *SkillsFuture Credits* und das schottische ITA, sind darauf ausgerichtet, dies zu tun. Die auf diese Weise gesammelten

Informationen sollten Interessenten über das Online-Antragssystem des individuellen Lernprogramms oder von Beratern systematisch zur Verfügung gestellt werden.

Die Individualisierung der Weiterbildung dürfte sich auch auf das Weiterbildungsangebot auswirken. Der Verkauf von Weiterbildungsdienstleistungen an Einzelpersonen statt an öffentliche Geldgeber (z.B. öffentliche Arbeitsverwaltungen) oder Arbeitgeber stellt für Weiterbildungsanbieter eine Herausforderung dar. Sie setzt die Fähigkeit zur kontinuierlichen Gewinnung von Weiterbildungsteilnehmern voraus, was für kleinere Anbieter schwierig sein dürfte, und kann auch dazu führen, dass sich Anbieter nur auf die beliebtesten/gewinnbringendsten Weiterbildungsprogramme (z.B. Sprachkurse) konzentrieren und diese vermarkten. Im Gegensatz dazu könnten die unrentabelsten Weiterbildungsprogramme verschwinden. Dies kann dadurch gelöst werden, dass letztere den großen öffentlichen Anbietern überlassen werden, sofern es sie gibt (z.B. die Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes in Frankreich). Allerdings können diese dadurch auch in eine schwierige finanzielle Lage versetzt werden, wenn sie die gewinnbringendsten Marktsegmente verlieren und zudem stärkeren Haushaltsbeschränkungen ausgesetzt sind.

6.7 Finanzierungsvereinbarungen haben Auswirkungen auf die Umverteilung und Tragfähigkeit

Die Finanzierungsmodalitäten individueller Lernprogramme haben erhebliche Auswirkungen sowohl in Bezug auf die Umverteilung als auch auf die Tragfähigkeit des jeweiligen Programms. Je höher der geforderte individuelle Spar- oder Selbstbeteiligungsanteil ist, desto geringer ist der Umverteilungseffekt der Programme. Wie der öffentliche Beitrag zum Programm finanziert wird, spielt aber ebenfalls eine wichtige Rolle. Steuerfinanzierte Programme haben eine Umverteilungswirkung (in dem Maße, wie das Steuersystem umverteilend wirkt), doch die Erfahrungen in Oberösterreich, Schottland und den Vereinigten Staaten zeigen, dass das Programm dadurch sehr empfindlich auf budgetäre Zwänge reagiert und die Finanzierung daher im Lauf der Zeit weniger vorhersehbar wird. Die Finanzierung aus Haushaltsmitteln ist in jedem Fall nicht mit dem Begriff Weiterbildungsanspruch vereinbar, der individuellen Lernkonten inhärent ist, bei denen im Lauf der Zeit Guthaben für Weiterbildungsmaßnahmen angesammelt werden und eingelöst werden müssen. Eine Finanzierung durch eine Weiterbildungsabgabe, wie beispielsweise in Frankreich, hat den Vorteil, dass die Mittel zweckgebunden sind und gleichzeitig eine gewisse Vergemeinschaftung möglich ist (weil kleine Unternehmen niedrigere Beiträge zum Weiterbildungsprogramm zahlen, aber von den gleichen Leistungen profitieren).

6.8 Könnten individuelle Lernprogramme genutzt werden, um die Beteiligung von Arbeitskräften in neuen und atypischen Beschäftigungsverhältnissen am lebenslangen Lernen zu erhöhen?

Gestützt auf die vorstehend genannten Schlussfolgerungen kann eine Reihe von Punkten angeführt werden, die Aufschluss darüber geben, ob individuelle Lernprogramme geeignet sind, die Beteiligung von Arbeitskräften in neuartigen Arbeitsformen (Crowdwork, Arbeit nach Bedarf über Apps und Plattformen) und von Arbeitskräften in atypischen Beschäftigungsverhältnissen (Zeitarbeit, Gelegenheitsarbeit, selbstständige Tätigkeit) an lebenslangem Lernen zu erhöhen.

Indem individuelle Lernprogramme dem Einzelnen/der Arbeitskraft Weiterbildungsansprüche gewähren, können sie den Zugang für diese Gruppen verbessern, die, sofern es sich um atypisch Beschäftigte handelt, in der Tendenz weniger innerbetriebliche Weiterbildungsmaßnahmen erhalten als reguläre Arbeitnehmer oder, sofern sie selbstständig sind, weniger Zugang zu Weiterbildungsmaßnahmen haben als abhängig Beschäftigte. Wenn Weiterbildungsansprüche an die einzelne Person statt an den Arbeitsplatz

gebunden sind, steigt dadurch auch die Übertragbarkeit der Weiterbildungsansprüche auf einen anderen Arbeitsplatz – eine Eigenschaft, die für diese Gruppen von Arbeitskräften, die tendenziell eine höhere Arbeitsplatzmobilität aufweisen, besonders wichtig ist. Um den Zugang dieser Arbeitskräftegruppen zu Weiterbildung tatsächlich zu verbessern, müssten individuelle Lernprogramme jedoch eine Reihe von Bedingungen erfüllen.

Zunächst würde die Übertragbarkeit erfordern, dass das individuelle Lernprogramm für alle Erwerbsstatusarten gilt, möglicherweise sogar Nichterwerbstätigkeit, da Arbeitskräfte in atypischen Beschäftigungsverhältnissen eher den Status wechseln. Die Beschränkung der Konten auf Personen mit niedrigem Bildungsniveau oder niedrigem Einkommen kann mit der Übertragbarkeit von Ansprüchen sowie mit beruflicher Weiterentwicklung und der Aufwärtsmobilität im Widerstreit stehen. Wie bereits in Abschnitt 6.3 ausgeführt, ist die Modulation des Förderbetrags entsprechend dieser Kriterien bei gleichzeitigem Zugang für alle Interessenten wahrscheinlich besser geeignet, den Zugang von Arbeitskräften in neuartigen und atypischen Beschäftigungsformen zu verbessern. So wird z.B. in Frankreich verfahren.

Arbeitskräfte in neuartigen und atypischen Beschäftigungsformen benötigen auch andere Begleitmaßnahmen, wenn ihre Beteiligung an (sinnvoller) Weiterbildung gefördert werden soll (vgl. Abschnitt 6.4). Die geforderte Eigenbeteiligung sollte begrenzt werden, Kombinationen mit anderen Programmen, die ein Erwerbseinkommen vorsehen, sollten gefördert werden und es bedarf zusätzlicher befähigender Maßnahmen (wie proaktive Information und Beratung). Für diese Gruppen kann es auch besonders sinnvoll sein, wenn die Entwicklung von Weiterbildungsformaten gefördert wird, die auf Arbeitskräfte abgestimmt sind, denen die Teilnahme an Weiterbildungsmaßnahmen während der Arbeitszeit u.U. Schwierigkeiten bereitet (z.B. Abend-/Wochenendkurse, Online-Weiterbildung).

In der Praxis unterscheiden sich individuelle Lern- und Weiterbildungsprogramme in Bezug darauf, inwieweit sie Arbeitskräfte in atypischen Beschäftigungsverhältnissen einbeziehen. Selbstständige fallen z.B. zunehmend in den Geltungsbereich von individuellen Lernprogrammen, in Frankreich bleibt ihr effektiver Zugang jedoch noch umzusetzen. In Schottland sind Selbstständige unter den Teilnehmern tendenziell unterrepräsentiert, in Oberösterreich dagegen überrepräsentiert. Informationen über die Art der Weiterbildung, die sie im Vergleich zu Arbeitnehmern tatsächlich absolvieren, liegen nicht vor, aber der französische Fall zeigt, dass die Beschränkung förderfähiger Kurse auf Befähigungsnachweise – als Mittel zur Qualitätssicherung – nicht gut aufgenommen wird von Selbstständigen, die u.U. an Kursen interessiert sind, die für ihre Tätigkeit relevant sind, aber nicht unbedingt zu einem Befähigungsnachweis führen.

Literaturverzeichnis

- Affenzeller, S., W. Blumberger und K. Niederberger (2004), *Datamining – Bildungskonto des Landes Oberösterreich*, Oberösterreichische Landesregierung, Linz. [19]
- Araújo, S. (2017), “Raising skills in Portugal”, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1405, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/fca87bb4-en>. [12]
- Balmat, C. (2018), “Le compte personnel de formation”, *DARES résultats*, No. 004, DARES, <https://dares.travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/2018-004.pdf>. [14]
- CEDEFOP (2009), *Individual Learning Accounts*, http://archives.strategie.gouv.fr/cas/system/files/rapport_dispositifs_individuels_vol2_-_03102012.pdf. [7]
- Centro de Relações Laborais (2017), *Relatório sobre Emprego e Formação*, <https://www.crlaborais.pt/documents/10182/13353/CRL+-+Relat%C3%B3rio+sobre+Emprego+e+Forma%C3%A7%C3%A3o+-+2017/30f6f4c7-82c7-464c-bc4f-ae11926499c4>. [10]
- Commission externe d'évaluation des politiques publiques (2010), *Chèque annuel de formation – Deuxième évaluation sur mandat du Conseil d'Etat*, République et Canton de Genève, <https://biblio.parlament.ch/e-docs/354169.pdf>. [29]
- Cour des comptes (2015), *Évaluation du chèque annuel de formation et de l'accès des adultes à un premier niveau de qualification*, Cour des Comptes, République et Canton de Genève, http://www.cdc-ge.ch/Htdocs/Files/v/6489.pdf/Rapportsdaudit/2015/Rapport-92_final.pdf?download=1. [2]
- Euréal (2012), *Étude comparée sur le développement des dispositifs individuels dans les politiques de l'emploi – Volume 1 – Rapport*, http://archives.strategie.gouv.fr/cas/system/files/rapport_dispositifs_individuels_vol1_-_03102012.pdf. [30]
- Euréal (2012), *Étude comparée sur le développement des dispositifs individuels dans les politiques de l'emploi – Volume 2 – Fiches des pays et dispositifs*, http://archives.strategie.gouv.fr/cas/system/files/rapport_dispositifs_individuels_vol2_-_03102012.pdf. [3]
- Finkelstein, N.D und W.N. Grubb (2000), “Making Sense of Education and Training Markets: Lessons From England”, *American Educational Research Journal*, Vol. 37/3, S. 601-631, <http://dx.doi.org/10.3102/00028312037003601>. [34]
- France Stratégie (2015), *Le marché de la formation professionnelle continue à l'épreuve de l'enjeu de la qualité*, https://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/mdj_1_gt_qualite_de_loffre_de_formation.pdf. [27]
- Gallacher, J. et al. (2007), *Evaluation of Individual Learning Accounts Scotland – Learning providers and intermediary agencies studies*, The Scottish Government Social Research, Edinburgh, <https://www.webarchive.org.uk/wayback/archive/20170110224104/http://www.gov.scot/Publications/2007/12/13151715/0>. [20]
- Gautié, J. und C. Perez (2012), “Promoting Life Long Learning through Individual Accounts: from Asset-Based to Capability-Based Policies”, *Document de travail du Centre d'Economie de la Sorbonne*, No. 21, <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00706675v2/document>. [32]

- Gossiaux, S. und P. Pommier (2013), "La formation des adultes", *INSEE PREMIERE*, No. 1468, INSEE, <https://www.insee.fr/fr/statistiques/1281375>. [22]
- IGAS (2017), *Bilan d'étape du déploiement du compte personnel de formation*, Inspection Générale des Affaires Sociales, <http://www.igas.gouv.fr/IMG/pdf/2016-140R.pdf>. [8]
- Johnson, S. et al. (2010), *Personal Learning Accounts – Building on lessons learnt*, UK Commission for Employment and Skills, https://dera.ioe.ac.uk/1307/1/424719%20-%20Personal%20learning%20accounts_1.pdf. [26]
- Kellermayr, S., I. Ratzenböck-Höllnerl und M. Reder (2008), *Evaluierung des Projektbezogenen Bildungskonto des Landes OÖ*, Institut für Berufs- und Erwachsenenbildungsforschung, Linz. [31]
- Lambert, M., J. Vero und B. Zimmermann (2012), "Vocational training and professional development: a capability perspective", *International Journal of Training and Development*, Vol. 16, S. 164-182, <http://dx.doi.org/10.1111/j.1468-2419.2012.00402.x>. [33]
- Land OOE (2017), *Bildungskonto Oberösterreich 2017*, Direktion Bildung und Gesellschaft, Referat Erwachsenenbildung. [15]
- Leckie, N. et al. (2010), *Learning to Save, Saving to Learn*, SRDC, Ottawa, http://www.srdc.org/media/10161/learnSave_final_EN.pdf. [4]
- Leitner, A. und L. Lassnig (1998), *Evaluation des Bildungskontos*, IHS, Wien, <http://www.equi.at/dateien/471-biko.pdf>. [18]
- LRH OOE (2010), "Bildungskonto des Landes OÖ. Folgeprüfung", No. 100048/17, OOE Landesrechnungshof, Linz, https://www.lrh-ooe.at/Mediendateien/Berichte2010/FP_Bildungskonto_Bericht.pdf. [25]
- McConnel, S. et al. (2006), *Managing Customers' Training Choices: Findings from The Individual Training Account Experiment*, MATHEMATICA Policy Research, Washington, <https://www.mathematica-mpr.com/our-publications-and-findings/publications/managing-customers-training-choices-findings-from-the-individual-training-account-experiment>. [17]
- National Audit Office (2002), *Individual Learning Accounts*, <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2002/10/01021235.pdf>. [9]
- Oberösterreichischer Landesrechnungshof (2009), *Bildungskonto des Landes Oö*, https://www.lrh-ooe.at/Mediendateien/Berichte2009/IP_Bildungskonto_Bericht.pdf. [11]
- OECD (2019), *Adult Learning in Italy: What Role for Training Funds?*, Getting Skills Right, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264311978-en>. [28]
- OECD (2019), "Making adult learning systems future-ready for all", in *OECD Employment Outlook 2019: The Future of Work*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/bb84f968-en>. [23]
- OECD (2019), *OECD Employment Outlook 2019: The Future of Work*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9ee00155-en>. [1]
- OECD (2019), *OECD Skills Strategy Flanders*, <https://doi.org/10.1787/9789264309791-en>. [24]
- OECD (2017), *Financial Incentives for Steering Education and Training*, Getting Skills Right, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264272415-en>. [6]

- OECD (2017), *Getting Skills Right: France*, Getting Skills Right, OECD Publishing, Paris, [13]
<https://dx.doi.org/10.1787/9789264284456-en>.
- Owens, J. (2001), "Evaluation Of Individual Learning Accounts – Early Views Of Customers & Providers", *Research Report*, No. 295, York Consulting, Norwich, [5]
https://www.researchgate.net/publication/275830369_Evaluation_Of_Individual_Learning_Accounts_-_Early_Views_Of_Customers_Providers.
- Pluricité-Itinéré (2018), *Réalisation d'une étude qualitative à partir de deux régions sur le Compte Personnel de Formation*, Ministère du Travail, Dares, [21]
https://dares.travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/pluricite_-_itinere_conseil_rapport_final_cpf_-_version_finale.pdf.
- Rechnungshof Österreich (2011), "Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen der Länder Wien und Oberösterreich", *Bericht des Rechnungshofes*, No. 2011/4, [16]
https://www.rechnungshof.gv.at/rh/home/home/Arbeitsmarktpolitische_Massnahmen_der_Laender_Wien_und_Oberoeste.
- République Française (2018), *FORMATION PROFESSIONNELLE – Annexe au projet de Loi de Finances*, [36]
https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publique/files/farandole/ressources/2018/pap/pdf/jaunes/Jaune2018_formation_professionnelle.pdf.
- The Scottish Government (2008), *Individual Learning Accounts (ILA) – Learners study*, Scottish Government Social Research, Edinburgh, [35]
<https://dera.ioe.ac.uk/9526/1/0058072.pdf>.

Anhang A Detaillierte Informationen über individuelle Lern- und Weiterbildungsprogramme

Tabelle A A.1 Programmverwaltung

Programm	Zuständige Einrichtung	Dienstleistungen und operative Abläufe			
		Bank, Versicherung	Öffentliche Einrichtung	Sozialpartner	Private Einrichtung
Bildungskonto, Oberösterreich (AUT)	Abteilung Bildung und Gesellschaft des Amtes der Oberösterreichischen Landesregierung		Abteilung Bildung und Gesellschaft des Amtes der Oberösterreichischen Landesregierung	Bis 2005 einbezogene Arbeiterkammer	
Opleidingscheques, Flandern (BEL)	VDAB (Flämische Arbeitsagentur)		VDAB		Edenred verkauft die Schecks, stellt sie Begünstigten aus und gibt den Weiterbildungseinrichtungen dafür Geld
learn\$ave, CAN	Social and Enterprise Development Innovations (NRO)	Vorwiegend RBC Royal Bank			Mit der Durchführung beauftragte Stellen, die von gemeindebasierten NRO betrieben werden
Chèque annuel de formation, Kanton Genf (CHE)	Office pour l'orientation et la formation continue (Regierung des Kantons Genf)		Regionale Verwaltung		
Bildungsprämie, DEU	Bundesministerium für Bildung und Forschung				Information, Beratung und Verteilung von Gutscheinen, die an vom Ministerium zertifizierte Stellen vergeben werden
Compte Personnel de Formation, FRA	DGEFP, Ministère du Travail	Caisse des Dépôts et Consignations für das Informationssystem bis 2019 und für alles außer Beratung ab 2020	Pôle emploi und FPSP für Arbeitsuchende bis 2019	OPCAs für abhängig Beschäftigte bis 2019	
Individual Learning/Training Account, Schottland (GBR)	Die schottische Regierung		Skills Development Scotland		

Programm	Zuständige Einrichtung	Dienstleistungen und operative Abläufe			
		Bank, Versicherung	Öffentliche Einrichtung	Sozialpartner	Private Einrichtung
Individual Learning Accounts, GBR	Department for Education and Skills				Capita Business Services
Carta ILA, Toscana (ITA)	Region Toscana und Provinzen	Ja	Lokale Stellen des Centro per l'Impiego		
Cheque formação, PRT, 2001 bis heute	IEFP (Portugiesische Arbeitsagentur)		IEFP		
SkillsFuture Credit, SGP	SkillsFuture Singapore		SkillsFuture Singapore		
Individual Training Account, USA	Staatliche Stellen, die WIOA-Mittel und lokale Workforce Investment Boards (WIBs) verwalten		Lokale WIBs		
Lifelong Learning Accounts (LiLAs), verschiedene Regionen, USA	Council for Adult and Experiential Learning (CAEL), zusammen mit DOL im Bundesstaat Maine	ShoreBank in der ersten Erprobungsphase			CAEL

Quelle: OECD-Sekretariat, Euréval (2012), Leckie et al.(2010).

Anhang B Detaillierte Informationen zu den Fallstudien

Tabelle A B.1 Compte Personnel de Formation, FRA

Umsetzungszeitraum	2015 bis heute
Art des Programms	Individuelles Lernkonto
Anspruchskriterien	Erwerbspersonen
Finanzierung	Selbstständige tragen 0,2% des Umsatzes zu einem Weiterbildungsfonds bei; Arbeitgeber zahlen eine Weiterbildungsabgabe in Höhe von 0,2% des Bruttolohns; bis Dezember 2018 konnten Weiterbildungsfonds (die auch durch die Weiterbildungsabgabe finanziert wurden) die Finanzierung der von Arbeitnehmern absolvierten Weiterbildung über das CPF ergänzen; Pôle emploi und die Regionen können die für die Weiterbildung von Arbeitsuchenden bereitgestellten Mittel ergänzen
Verfügbare Betrag	Personen mit Bildungsniveau ab ISCED-Stufe 3: bis Dezember 2018 24 Stunden pro Jahr für 5 Jahre und dann 12 Stunden pro Jahr, begrenzt auf 150 Stunden; seit Januar 2019 500 EUR pro Jahr, begrenzt auf 5 000 EUR, für Weiterbildungskosten. Personen mit einem Grundbildungsniveau unter der ISCED-Stufe 3 (d.h. Stufe 1 und 2): bis Dezember 2019 48 Stunden pro Jahr mit einer Obergrenze von 400 Stunden; seit Januar 2019 800 EUR pro Jahr bis zu 8 000 EUR
Spezielle Anforderungen an die Art der Weiterbildung	Registrierte Befähigungsnachweise (répertoire national des certifications professionnelles – RNCP) oder, bis Dezember 2018, inventaire, Certificat de qualification professionnelle (CQP) oder von Pôle emploi oder Agefiph finanzierte Weiterbildungsprogramme oder, seit Januar 2019, répertoire spécifique; Kompetenzfeststellungen (bilan de compétences), Maßnahmen zur Kompetenzanerkennung, Führerscheine, Schulungen zur Unternehmensgründung
Teilnehmerzahl	627 205 im Jahr 2018 bzw. 2,1% der Erwerbsbevölkerung

Quelle: OECD-Sekretariat und CDC SI-CPF.

Tabelle A B.2 Bildungskonto, Oberösterreich, AUT

Umsetzungszeitraum	1994 bis heute
Art des Programms	Individuelle Weiterbildungsbeihilfe
Anspruchskriterien	Erwerbspersonen (insbesondere jene mit mittlerem Bildungsniveau) und Frauen, die aus der Kinderbetreuung zurückkehren
Finanzierung	Regionalregierung
Verfügbare Betrag	Basisförderung der Landesregierung: 30% der Weiterbildungskosten bis zu einer Höhe von 2 000 EUR (1 000 EUR für Sprachkurse); höhere Förderung: 60% bis zu einer Höhe von 2 400 EUR für Wiedereinsteigerinnen und Wiedereinsteiger nach der Kinderkarenz, Personen, die zwecks Integration Deutschkurse besuchen, Arbeitnehmer über 50 Jahre mit niedrigem Einkommen, geringqualifizierte Personen zur Vorbereitung auf eine Berufsausbildung, Personen, die höchstens den Pflichtschulabschluss haben
Spezielle Anforderungen an die Art der Weiterbildung	Formale oder nicht formale berufsorientierte Programme, hauptsächlich auf mittlerem Qualifikationsniveau und vorzugsweise mit Ausstellung formaler beruflicher Befähigungsnachweise des mittleren Bildungsniveaus oder Befähigungsnachweisen des zweiten Bildungswegs für den Zugang zur Hochschulbildung; ausgenommen sind Hobbykurse und Kurse zum Erwerb von Fahrerlaubnissen
Teilnehmerzahl	14 558 Teilnehmer im Jahr 2017 bzw. 1,9% der Erwerbsbevölkerung

Quelle: OECD-Sekretariat und Bildungskonto des Landes OÖ.

Tabelle A B.3 Individual Training Accounts, USA

Umsetzungszeitraum	2000 bis heute
Art des Programms	Gutscheinprogramm
Anspruchskriterien	Teilnehmer an den WIOA-Programmen für Erwachsene und freigesetzte Arbeitskräfte
Finanzierung	Bundesregierung im Rahmen des Workforce Innovation and Opportunity Act (WIOA) seit 2014 und des Workforce Investment Act (WIA) zuvor
Verfügbare Betrag	3 500-7 000 USD im Bundesstaat Washington, 6 000-10 000 USD in Michigan für Weiterbildungskosten, Bücher und Verbrauchsmaterial
Spezielle Anforderungen an die Art der Weiterbildung	Die Weiterbildung muss dazu beitragen, eine Beschäftigung oder wieder eine Beschäftigung zu finden, und muss sich auf nachgefragte Berufe beziehen, die von den lokalen Workforce Investment Boards festgelegt werden
Teilnehmerzahl	1 251 im Bundesstaat Washington und 2 876 in Michigan 2016-17, was 0,6% bzw. 1,2% der Arbeitslosen entspricht

Quelle: OECD-Sekretariat und Workforce Investment Standard Record Data sowie WIOA Participant Individual Record Layout.

Tabelle A B.4 Carta ILA, Toskana, ITA

Umsetzungszeitraum	2004-2015
Art des Programms	Quasigutschein
Anspruchskriterien	Arbeitsuchende und bestimmte Bevölkerungsgruppen
Finanzierung	Regionalregierung, Europäischer Sozialfonds
Verfügbare Betrag	500-2 500 EUR für Weiterbildungskosten, Lehrmaterial, damit verbundene Reisekosten sowie Kosten für Verpflegung und Unterkunft (ESF); Finanzierung von Orientierung und Beratung durch die Region Toskana
Spezielle Anforderungen an die Art der Weiterbildung	Alle Formen der Weiterbildung, einschließlich informeller Weiterbildung von 2004 bis 2007; von 2008 bis 2015 Weiterbildungsmaßnahmen, die auf einer regionalen Liste genehmigter Programme stehen
Teilnehmerzahl	3 042 insgesamt in den Jahren 2006-2008; 1 499 in Pistoia, 153 in Arezzo und 45 in Prato im Jahr 2014

Quelle: OECD-Sekretariat.

Tabelle A B.5 Individual Learning/Training Accounts, Schottland, GBR

Umsetzungszeitraum	2004 bis September 2017 für das ILA, Oktober 2017 bis heute für das ITA
Art des Programms	Gutscheinprogramm
Anspruchskriterien	Erwerbspersonen mit einem Einkommen unter einem Schwellenwert, der dem Durchschnittslohn nahekommt
Finanzierung	Schottische Regierung
Verfügbare Betrag	200 GBP pro Jahr für Weiterbildungskosten
Spezielle Anforderungen an die Art der Weiterbildung	ITA-Weiterbildungsprogramme müssen zu einer Qualifikation oder einem Befähigungsnachweis führen und eine Verbindung zu einem der 13 Fachbereiche haben, die im Rahmen der schottischen Arbeitsmarktstrategie genehmigt wurden
Teilnehmerzahl	20 222 im Zeitraum 2017-2018 bzw. 0,8% der Erwerbsbevölkerung

Quelle: OECD-Sekretariat und Skills Development Scotland.

Tabelle A B.6 SkillsFuture Credits, Singapur

Umsetzungszeitraum	2016 bis heute
Art des Programms	Für die Lebensarbeitszeit geltender Gutschein
Anspruchskriterien	Alle Staatsbürger ab 25 Jahren
Finanzierung	Staat
Verfügbare Betrag	500 SGD; Möglichkeit zukünftiger Ergänzungsleistungen
Spezielle Anforderungen an die Art der Weiterbildung	Kein ausdrückliches Erfordernis der Arbeitsmarktrelevanz; von SkillsFuture Singapore genehmigte Programme
Teilnehmerzahl	431 000 im Zeitraum 2016-2018 und 146 000 im Jahr 2018 oder 12% bzw. 4% der Erwerbsbevölkerung

Quelle: OECD-Sekretariat und SSG.

Anmerkungen

¹ Dieser Bericht wurde vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales unterstützt.

² Die Fallstudien wurden von Lorenz Lassnigg und David Baumeegger vom Institut für Höhere Studien für das *Bildungskonto*, Coralie Perez vom Centre d'Economie de la Sorbonne und Ann Vourc'h von der OECD für das CPF, Denis Donoghue von Hall Aitken für das schottische ILA/ITA, Johnny Sung vom Centre for Skills, Performance and Productivity für *SkillsFuture Credits*, Marco Betti von der Universität Siena für *Carta ILA* und Randall W. Eberts vom Upjohn Institute für das ITA in Michigan und Washington in den Vereinigten Staaten durchgeführt. Der Anhang enthält eine zusammenfassende Darstellung der einzelnen Programme.

³ Die Antragstellung hat innerhalb einer Frist von sechs Monaten nach Abschluss der Weiterbildung zu erfolgen.

⁴ Es ist geplant, dass die Regierung regelmäßige Ergänzungsleistungen anbieten wird.

⁵ Das CPF ersetzte das *Droit Individuel à la Formation* (DIF), ein 2004 eingeführtes Programm, das Arbeitnehmern Zeitguthaben in Form von Weiterbildungsstunden zur Verfügung stellte, die auf Initiative des Arbeitnehmers abgerufen werden konnten, dieser dafür aber die Zustimmung des Arbeitgebers einholen musste. Ursprünglich war das DIF nicht von einem Beschäftigungsverhältnis auf das andere übertragbar; diese Übertragbarkeit besteht erst seit 2008. Durch die Schaffung eines Mittelweges zwischen der vom Arbeitnehmer und der vom Arbeitgeber initiierten Weiterbildung zielte es darauf ab, gemeinsame Investitionen in die Weiterbildung zu fördern.

⁶ Vgl. auch das 2018 durchgeführte Interview mit dem singapurischen Minister für nationale Entwicklung <https://www.straitstimes.com/singapore/lawrence-wong-focus-on-skills-not-paper-qualifications>.

⁷ In Genf können Rentenbezieher und ganz allgemein Nichterwerbspersonen aufgrund des nachzuweisenden beruflichen Nutzens de facto jedoch ausgeschlossen sein.

⁸ Personen, die für das WIOA-Programm für freigesetzte Arbeitskräfte infrage kommen, sind ebenfalls förderfähig, das Einkommen gehört bei ihnen jedoch nicht zu den Anspruchskriterien.

⁹ Darüber hinaus können in den EU-Ländern individuelle Lernprogramme vom Europäischen Sozialfonds (ESF) kofinanziert werden. In Deutschland beispielsweise finanziert der Europäische Sozialfonds die Weiterbildungskosten, während Orientierungshilfen und Beratung aus Bundesmitteln gefördert werden. Das Gleiche galt für die Toskana.

¹⁰ Mit finanzieller Unterstützung eines Konsortiums von Finanzgebern, darunter die Lumina Foundation und der Council for Adult and Experiential Learning (CAEL), wurde im Jahr 2009 im Bundesstaat Washington in vier Bezirken ein LiLA-Pilotprogramm gestartet.

¹¹ Jedes Bundesland Österreichs hat eine eigene Arbeiterkammer. Mit Ausnahme von leitenden Angestellten und Bediensteten des öffentlichen Sektors besteht für alle eine Pflichtmitgliedschaft in der Kammer, welche durch eine Abgabe, die sog. Arbeiterkammerumlage, in Höhe von 0,5% des Bruttolohns oder Bruttogehalts bis zu einer Höchstbeitragsgrenze finanziert wird. Die Kammer beteiligt sich nicht an Tarifverhandlungen, sondern erbringt Dienstleistungen wie Information und Beratung, rechtliche Unterstützung, z.B. bei individuellen und kollektiven Arbeitskonflikten, sowie bildungsbezogene und kulturelle

Leistungen. Außerdem berät sie in Verbraucherschutzfragen (Quelle: <https://www.etui.org/ReformsWatch/Austria/Austria-The-Chambers-of-Labour-role-and-functioning>).

¹² Bis Oktober 2017 war die mit der Unterstützung Studierender betraute Student Awards Agency für die Verwaltung des Programms zuständig.

¹³ Im 2013 ins Leben gerufenen Lifelong Learning Institute, einer von zwei Fort- und Weiterbildungseinrichtungen von SkillsFuture Singapore (SSG), steht in der Lobby in 1,5 Metern Länge der Slogan: „Find the passion in you“ (Finden Sie heraus, welche Leidenschaft in Ihnen steckt).

¹⁴ Die 13 Fachbereiche, die in der Arbeitsmarktstrategie Schottlands genehmigt wurden, sind Baugewerbe; Fitness, Gesundheit und Schönheit; Gastgewerbe; Sicherheit; Gesundheit und Sicherheit; Verkehr; frühkindliche Förderung/Kinderbetreuung; Sozialpflege; Wirtschaft; IT/Naturwissenschaften, Technologie, Ingenieurwesen und Mathematik; Sprache; Lese- und Mathematikkompetenz Erwachsener sowie Landwirtschaft.

¹⁵ Quelle: CEDEFOP-Datenbank.

¹⁶ *Bilan de compétences* in Frankreich.

¹⁷ Französische Arbeitnehmer hatten das Recht, Bildungsurlaub zu nehmen (*Congé Individuel de Formation* – CIF). Die Weiterbildung musste dabei nicht auf die aktuelle Stelle des Arbeitnehmers bezogen sein. Der Arbeitnehmer musste den Bildungsurlaub beim Arbeitgeber beantragen, der Arbeitgeber konnte jedoch nicht ablehnen. Ausgerichtet war der Bildungsurlaub auf langfristige Weiterbildungsmaßnahmen mit einer Höchstdauer von einem Jahr bei einer Vollzeitweiterbildung und 1 200 Stunden bei einer Teilzeitweiterbildung. Zusätzlicher Bildungsurlaub konnte von der Branche oder dem Arbeitgeber gewährt werden. Während des Bildungsurlaubs erhielten die Teilnehmer zwischen 80% und 100% ihres Gehalts, je nach Höhe ihres Bruttoverdienstes. Die Lohn- und Weiterbildungskosten wurden von sozialpartnerschaftlichen Organisationen (FONGECIF oder OPCA) mit von Arbeitgebern aufgebrachten Mitteln gedeckt (OECD, 2017^[13]).

¹⁸ Der genaue Erfassungsgrad, berechnet als die Zahl der Teilnehmer dividiert durch die Zahl der Bevölkerung ab 25 Jahren, betrug im Jahr 2017 6,5% und im Jahr 2018 5,8%.

¹⁹ Im Zeitraum 2001-2008 nahmen 2 388 Personen an *learn\$ave* teil; für das LiLA-Programm in den Vereinigten Staaten liegen zwar keine umfassenden Daten vor, im Zeitraum 2001-2007 nahmen aber 359 Personen an der ersten Erprobung in Chicago, Nordost-Indiana und San Francisco teil, und im Bundesstaat Maine waren es 100 Arbeitskräfte und 25 Arbeitgeber.

²⁰ Der Fonds Paritaire de Sécurisation des Parcours Professionnels (FPSP), eine sozialpartnerschaftliche Organisation, die für die Vergemeinschaftung und Umverteilung der Weiterbildungsabgabe in Höhe von 0,2% zugunsten von Arbeitnehmern und Arbeitssuchenden zuständig ist, zahlte einen festen Satz von 9 EUR pro Stunde.

²¹ Es war eine bewusste Entscheidung der Sozialpartner, keine Informationen zum Weiterbildungsangebot anzugeben, um eine direkte Beeinflussung der Weiterbildungsmärkte zu verhindern. Die Wahl eines bestimmten Befähigungsnachweises kann jedoch mit der Auswahl eines Anbieters in Verbindung stehen, da die praktischen Modalitäten der Weiterbildungsprogramme (Datum, Ort usw.) für die Wahl ausschlaggebend sind (IGAS, 2017^[8]).

²² Gleichzeitig wurden die Förderhöchstsätze von 900-1 300 EUR auf 2 000-2 400 EUR angehoben.

²³ Nach einem Anstieg von 1,4 Mio. GBP im Zeitraum 2005-2006 auf 9,2 Mio. GBP im Zeitraum 2010-2011 sind die Ausgaben für ILA im Zeitraum 2016-2017 kontinuierlich auf 3,6 Mio. GBP gesunken. Der ILA-Anteil an den Gesamtausgaben für Weiterbildungsmaßnahmen von Skills Development Scotland ging zwischen 2010-2011 und 2016-2017 ebenfalls von 8,3% auf 3,2% zurück.

²⁴ Anfang Mai 2019 wies die Website *My World of Work* darauf hin, dass SDS und die schottische Regierung Optionen prüfen würden, um die Wirkung des Programms im Rahmen des zur Verfügung stehenden Budgets zu maximieren. SDS hat nun eine zahlenmäßige Obergrenze (15.000) und ein Stichdatum für Antragstellungen (September) festgelegt, die beide noch nie zuvor Anwendung gefunden hatten.

²⁵ Quelle: Gespräch mit einem SDS-Mitarbeiter.

²⁶ Daten über Ausgaben für die durch ITA finanzierten Weiterbildungsmaßnahmen liegen nicht vor. Michigan und Washington geben ein Drittel bzw. zwei Drittel ihrer WIOA-Mittel (8 Mio. USD in Michigan und 21 Mio. USD in Washington im Zeitraum 2016-2017) für alle Formen der Weiterbildung aus.

²⁷ Im Zeitraum 2015-2018 stellten CPF- und DIF-Stunden bei Arbeitsuchenden 17 Stunden und bei Arbeitnehmern 46 Stunden der Gesamtdauer dar (Quelle: CDC, Informationssystem des Compte personnel de formation [SI-CPF]).

²⁸ In Singapur entscheiden sich *SkillsFuture-Credit*-Nutzer unter 40 Jahren am zweithäufigsten für Koreanisch- und Japanisch-Kurse.

²⁹ Die Zahl der Personen, die Kurse für den Europäischen Computerführerschein ECDL absolvieren, d.h. eine etablierte IKT-Zertifizierung, die einen anerkannten Vergleichsmaßstab für digitale Kompetenz bietet, ist von 7% der ILA-Anträge im Zeitraum 2011/2012 auf 4% im Zeitraum 2017/2018 zurückgegangen. Zum Teil könnte die zunehmende Inanspruchnahme des ITA/ILA durch Jüngere auf die Verringerung der in bestehenden alternativen Programmen wie dem Employability Fund zur Verfügung stehenden Plätze zurückzuführen sein.

³⁰ Vier der fünf beliebtesten SFC-Kurse für Personen ab 60 Jahren und zwei der fünf beliebtesten SFC-Kurse für Personen im Alter von 40 bis 59 Jahren waren Kurse, in denen grundlegende IT-Kompetenzen vermittelt wurden, z.B. die Bedienung von Smartphones, Tablets und Computern.

³¹ Im August 2018 gab es 87 im Rahmen des ITA zugelassene Kurse, die diese Art von Weiterbildung in Schottland anboten.

³² CACES steht an dritter Stelle der 10 beliebtesten Befähigungsnachweise, die von Arbeitsuchenden mit ihrem CPF im Zeitraum 2015-2018 ausgewählt wurden (Quelle: Caisse des Dépôts et Consignations/ Informationssystem des Compte personnel de formation).

³³ Auf Cléa entfielen im Jahr 2016 11% der validierten Weiterbildungsmaßnahmen für Arbeitsuchende, die ihr CPF nutzten (Balmat, 2018^[14]); im Zeitraum 2015-2018 war dies der am häufigsten gewählte Befähigungsnachweis (Quelle: CDC, SI-CPF).

³⁴ Berufliche Umschulungen sind durch andere Finanzierungsprogramme wie Qualification+ möglich.

³⁵ Quelle: CDC, SI-CPF.

³⁶ 3,5% der validierten und abgeschlossenen Maßnahmen für Arbeitnehmer im Zeitraum 2015-2018 wurden von den CIF-Finanzierungsinstitutionen (OPACIF/FONGECIF) bearbeitet. Insgesamt deckten im

Zeitraum 2015-2018 zusätzliche Mittel (von Arbeitgebern, Weiterbildungsfonds, CIF-Finanzierungsinstitutionen usw.) 36% der Gesamtausgaben der validierten Weiterbildungsmaßnahmen für Arbeitnehmer ab (Quelle: CDC, SI-CPF).

³⁷ Es liegen zwar Daten über die gesamten Weiterbildungsausgaben für die WIOA-Programme für Erwachsene und für freigesetzte Arbeitskräfte vor, nicht aber für Weiterbildungsmaßnahmen im Rahmen des ITA.

³⁸ Die Dauer der Weiterbildungsprogramme wird nur sehr selten angegeben; ein Beispiel sind 16 Wochen für eine Weiterbildung im Bereich Cybersicherheit.

³⁹ Quelle: Gespräche mit schottischen Behördenmitarbeitern.

⁴⁰ Das Gleiche gilt für das Jahr 2011.

⁴¹ Bei der Umfrage wurden Fragen zur Qualifikation jedoch häufig nicht beantwortet.

⁴² Quelle: Araujo (2017^[12]) und portugiesisches Bildungsministerium 2018.

⁴³ Der Beitrag wird entweder als Prozentsatz ihres Umsatzes oder als Prozentsatz der Beitragsbemessungsgrenze der Sozialversicherung (welcher zur Berechnung einiger Sozialversicherungsbeiträge verwendet wird) angesetzt und entspricht somit einem Betrag in Euro (der jedes Jahr variiert).

⁴⁴ Die Beiträge werden gegenwärtig an die Agence Centrale des Organismes de Sécurité Sociale (ACOSS) gezahlt, die diese dann an die Weiterbildungsfonds für selbstständig tätige Arbeitskräfte verteilt. Es ist noch nicht klar, wie viele Weiterbildungsfonds für selbstständig tätige Arbeitskräfte im neuen System verbleiben werden. Die Inspection Générale des Affaires Sociales (IGAS) sollte im Juni 2019 einen Bericht über diese Fonds veröffentlichen. Während der Übergangsphase zum neuen CPF wurde der Zugang für Selbstständige geschlossen; 2020 dürfte er wieder geöffnet werden.

⁴⁵ 2015 entsprach die Zahl der Zeitarbeitskräfte 547 000 Vollzeitäquivalenten; 2016 wurden etwa 10 500 CPF-Maßnahmen vom FAF-TT bearbeitet (Quelle: Tätigkeitsbericht 2015-2016 des FAF-TT http://www.gip-communication.com/flipbook/7738_Faftt_RapportActivite_2016/29/#zoom=z), dies entspricht einer Beteiligungsrate von 1,9% gegenüber 0,9% im Jahr 2016 für alle Arbeitnehmer. Eigenständig gestellte Anträge, d.h. solche, die nicht über die Zeitarbeitsfirma liefen, machten rd. 4% der CPF-Maßnahmen aus.

⁴⁶ Quelle: SDS und Arbeitskräfteerhebung des Office for National Statistics.

⁴⁷ Von den 60 befragten Arbeitnehmern befanden sich 8 in dieser Situation und mussten einen Eigenanteil zwischen 250 und 1 200 Euro aufbringen.

Quelle: OECD-Sekretariat basierend auf Land OÖ 2009-2017.

⁴⁹ Quelle: <https://www.activpayroll.com/news-articles/belgian-payroll-the-right-to-paid-educational-leave>.

⁵⁰ 2016 wurden für festangestellte Arbeitskräfte 33 000 und für Arbeitnehmer in einem befristeten Beschäftigungsverhältnis 9 000 CIF-Anträge genehmigt (République Française, 2018^[36]), was einer Inanspruchnahme in Höhe von 0,16% bzw. 0,36% entsprach.

⁵¹ Zuvor mussten sogar geprüfte Jahresabschlüsse vorgelegt werden, was als Hindernis für Selbstständige mit niedrigem Einkommen, wie z.B. Tagesmütter/-väter, identifiziert wurde (The Scottish Government, 2008_[35]).

⁵² In ländlichen Gebieten gingen die Mitarbeiter der Gemeindeorganisationen manchmal sogar zu den Interessenten nach Hause, um ihnen Hilfe beim Ausfüllen von Formularen anzubieten.

⁵³ Hier gibt es eine Zusammenarbeit mit den sog. Community Development Councils – für Arbeitslose und Personen, die Sozialhilfeleistungen benötigen, mit der Lernplattform der Gewerkschaften (e2i) und Nachbarschaftsverbänden.

⁵⁴ Bis Ende 2019 kann der CEP je nach Status des Interessenten von fünf verschiedenen Einrichtungen durchgeführt werden: der Association pour l'Emploi des Cadres (APEC) für Führungskräfte und gehobene Fachkräfte, den Missions Locales für junge Arbeitsuchende, Cap Emploi für Arbeitskräfte mit Behinderungen, Pôle emploi für andere Arbeitsuchende sowie den sozialpartnerschaftlichen Organisationen, die das CIF verwalten (OPACIF und FONGECIF), für Arbeitnehmer. Beim reformierten Weiterbildungssystem wird France Compétences, die neue staatliche Stelle, die mit der Regulierung und Finanzierung beruflicher Bildung und betrieblicher Ausbildung befasst ist, für die Organisation des CEP für Arbeitnehmer zuständig sein, welche im Wege eines öffentlichen Ausschreibungsverfahrens auf regionaler Ebene vergeben wird.

⁵⁵ Es handelt sich um einen segmentierten Markt mit zum einen öffentlichen und nichtgewinnorientierten privaten Anbietern, die in der Regel (meist) öffentlich finanzierte Weiterbildungsprogramme für Arbeitssuchende anbieten, und zum anderen privaten Anbietern, die ihre Dienstleistungen eher Arbeitgebern/ Unternehmen verkaufen (France Stratégie, 2015_[27]). Einige private Anbieter, die häufig von Unternehmen selbst oder Arbeitgeberverbänden gegründet wurden, bieten Weiterbildungsprogramme für bestimmte Berufe an; andere sind in wirtschaftsorientierten Programmen aktiv, die nicht direkt mit den Berufen der Arbeitnehmer im Zusammenhang stehen, wie Sprachen, IT, Sicherheit oder industrielle Instandhaltung, wo der Wettbewerb viel stärker ist. Bei Programmen, die von Pôle emploi (der öffentlichen Arbeitsverwaltung) oder den Regionen finanziert werden, können nur wenige große öffentliche Anbieter Ressourcen für bestimmte Berufe gemeinsam nutzen, während weniger spezifische Programme von kleineren Anbietern in einem wettbewerbsintensiveren Umfeld angeboten werden.

⁵⁶ Die Kriterien für Kurse, die im Rahmen des WSQ-Programms durchgeführt werden, sind strenger als die Kriterien für Kurse, die nicht in diesem Rahmen durchgeführt werden.

⁵⁷ Quelle: <https://www.channelnewsasia.com/news/singapore/first-member-syndicate-jailed-40m-skillsfuture-scam-10973606>.

⁵⁸ Quelle: <https://sg.news.yahoo.com/skillsfuture-beefs-fraud-detection-capabilities-major-scam-case-010315564.html?guccounter=1>, <https://www.channelnewsasia.com/news/singapore/skillsfuture-task-force-fraud-scam-9841930>.

⁵⁹ Quelle: Ibid.

⁶⁰ Der Anbieter muss von Quality Scotland als *Committed to Excellence* (der Exzellenz verpflichteter Anbieter) oder *Recognized for Excellence* (anerkannt als exzellenter Anbieter) zertifiziert sein.

⁶¹ Der hohe Standard des College oder der Universität bei der Quality Assurance Agency for Higher Education und/oder in Bezug auf die Anforderungen von Education Scotland ist vom Scottish Funding Council anzuerkennen.

⁶² Die beiden größten Anbieter führten im Jahr 2010 85% der vom *Bildungskonto* geförderten Kurse durch (LRH OOE, 2010^[25]).

⁶³ Gemäß einem Durchführungsdekret werden Weiterbildungsanbieter nach 32 Indikatoren bewertet, die sieben Qualitätskriterien messen, d.h. die sechs bisherigen Qualitätskriterien und ein weiteres (Integration des Weiterbildungsanbieters in sein sozioökonomisches Umfeld).

⁶⁴ Das *répertoire spécifique* ersetzt das sog. *inventaire* (vgl. Abschnitt 2.4).

⁶⁵ Dies scheint noch nicht immer der Fall zu sein.

⁶⁶ Beispielsweise hatten 2016 15% der Erwachsenen in Frankreich keinen Internetanschluss zu Hause und derselbe Anteil erklärte, auch mit Hilfe keine administrativen Verfahren online durchführen zu können (IGAS, 2017^[8]).

⁶⁷ Betroffene können bei der Cité des Métiers et de la Formation Hilfe zur Beantragung des *Chèque annuel de formation* erhalten.

⁶⁸ Als Nachweise der Anspruchsberechtigung gelten Gehaltsabrechnungen der letzten drei Monate oder die jährliche Steuererklärung P60.

⁶⁹ Zu den Berufsgruppen mit höherem Qualifikationsniveau gehören Führungskräfte/gehobene Fachkräfte (*cadres*) und zu denen mit niedrigerem Qualifikationsniveau Arbeiter (*ouvriers*) und geringqualifizierte Angestellte (*employés*).

⁷⁰ Dieses Projekt wurde in einer im Juli 2019 von #Leplusimportant organisierten Konferenz durchgeführt, <https://leplusimportant.org/2019/06/27/11-juillet-2019-colloque-ass-nat-numerique-reconnaissance-des-competences-de-chacun/>.

⁷¹ Dies deckt sich mit dem von Amartya Sen entwickelten Befähigungsansatz.

⁷² Zum Beispiel möchte ein Masseur vielleicht an einem Weiterbildungskurs für Thaimassage teilnehmen.

ORGANISATION FÜR WIRTSCHAFTLICHE ZUSAMMENARBEIT UND ENTWICKLUNG

Die OECD ist ein in ihrer Art einzigartiges Forum, in dem Regierungen gemeinsam an der Bewältigung der wirtschaftlichen, sozialen und umweltbezogenen Herausforderungen der Globalisierung arbeiten. Die OECD ist auch Vorreiterin bei den Bemühungen, neue Entwicklungen und Aufgaben besser zu verstehen und die Regierungen dabei zu unterstützen, Antworten auf diese Herausforderungen zu finden. Dazu gehören Corporate Governance, die Informationsökonomie sowie die Bevölkerungsalterung. Die Organisation bietet den Regierungen einen Rahmen, der es ihnen ermöglicht, Erfahrungen aus verschiedenen Politikbereichen auszutauschen, nach Lösungsansätzen für gemeinsame Probleme zu suchen, gute Praktiken aufzuzeigen und auf eine Koordinierung nationaler und internationaler Politiken hinzuarbeiten.

Die OECD-Mitgliedsländer sind: Australien, Belgien, Chile, Dänemark, Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Island, Israel, Italien, Japan, Kanada, Korea, Lettland, Litauen, Luxemburg, Mexiko, Neuseeland, die Niederlande, Norwegen, Österreich, Polen, Portugal, Schweden, die Schweiz, die Slowakische Republik, Slowenien, Spanien, die Tschechische Republik, die Türkei, Ungarn, das Vereinigte Königreich und die Vereinigten Staaten. Die Europäische Union beteiligt sich an der Arbeit der OECD.

OECD Publishing sorgt für eine weite Verbreitung der Ergebnisse der statistischen Erhebungen und Untersuchungen der Organisation zu wirtschaftlichen, sozialen und umweltpolitischen Themen sowie der von den Mitgliedstaaten vereinbarten Übereinkommen, Leitlinien und Standards.

Individuelle Weiterbildungskonten

ALLHEILMITTEL ODER BÜCHSE DER PANDORA?

In einer Zeit, in der strukturelle Veränderungen Umschulungen und Höherqualifizierungen notwendig machen, steht die Weiterbildungspolitik aufgrund der in vielen Ländern beobachteten Zunahme atypischer Beschäftigungsformen und der stärkeren Fragmentierung beruflicher Laufbahnen vor neuen Herausforderungen. Individuelle Weiterbildungskonten stoßen bei den Politikverantwortlichen derzeit erneut auf Interesse, da sie die Möglichkeit bieten, Weiterbildungsansprüche von einem Arbeitsplatz oder Erwerbsstatus auf einen anderen zu übertragen.

Dieser Bericht untersucht frühere und bestehende individuelle Weiterbildungsprogramme und stützt sich dabei auf die vorhandene Fachliteratur sowie auf sechs neue Fallstudien, die von der OECD in Auftrag gegeben wurden: das oberösterreichische Bildungskonto, das französische Compte Personnel de Formation, die schottischen Individual Learning Accounts/Individual Training Accounts, der singapurische SkillsFuture Credit, die toskanische Carta ILA und die Individual Training Accounts in Michigan und Washington in den Vereinigten Staaten. Der Bericht beschreibt die mit diesen Programmen gemachten Erfahrungen, benennt ihre Vor- und Nachteile sowie die wichtigsten Zielkonflikte und Fragen, die es bei der Konzeption eines erfolgreichen Programms zu beachten gilt, insbesondere Zielgruppenorientierung, Finanzierung, Beteiligung unterrepräsentierter Gruppen und Qualität.

Diese Publikation kann online eingesehen werden unter: <https://doi.org/10.1787/76a2abf3-de>.

Diese Studie ist in der OECD iLibrary veröffentlicht, die alle Bücher, periodisch erscheinenden Publikationen und statistischen Datenbanken der OECD enthält.

Weitere Informationen finden Sie unter: www.oecd-ilibrary.org.

